Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Cahier 2015-4

Uitstroom van strafzaken

Eindrapport

S.W. van den Braak
J.J.G. Hartman
M.E. Vink
E.C. Leertouwer

Cahier
De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.
Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Alle WODC-publicaties zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl

Voorwoord

In een begin 2012 verschenen rapport concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de strafrechtketen zich over de onderzochte periode niet sluitend kon verantwoorden en dat de cijfers van verschillende ketenpartners niet op elkaar aansloten. Het ontbreken van eenduidige kwantitatieve gegevens maakt het lastig de prestaties van de keten te sturen. Om meer inzicht te krijgen in de instroom en vooral uitstroom van strafzaken heeft het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) van het ministerie van Veiligheid en Justitie daarom het WODC gevraagd een verdiepend kwantitatief onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek is een aanvulling op de eveneens door het WODC ontwikkelde strafrechtketenmonitor waarin op geaggregeerd niveau inzicht wordt gegeven in de zaakstromen binnen de strafrechtketen.

In het onderzoek is een eerder door het WODC ontwikkelde en beproefde methode gebruikt om individuele strafzaken door de keten te volgen. Hierin worden geen geaggregeerde gegevens gebruikt zoals in het onderzoek van de Rekenkamer en de strafrechtketenmonitor. Een analyse op geaggregeerd niveau voldoet immers wel om een algemeen beeld van de zaakstromen te geven, maar voor de beoogde verdiepende analyse is het beter dat op zaaksniveau kan worden gekeken. Door het gebruik van gegevens over individuele strafzaken kunnen de instroom, uitstroom en doorstroom van strafzaken gedetailleerder en preciezer in kaart gebracht en gekwantificeerd worden.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat de zaakstromen in een groot deel van de keten (vanaf de inschrijving bij het Openbaar Ministerie voor de vervolgings-, berechtings- en uitvoeringsfase) transparant gemaakt kunnen worden. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er op grote schaal strafzaken 'kwijtraken'. Met betrekking tot de opsporingsfase en met name de aansluiting tussen de politie en het Openbaar Ministerie kan geconcludeerd worden dat er in de onderzochte periode nog een behoorlijke mismatch bestond. Ongeveer een kwart van de tussen politie en Openbaar Ministerie uitgewisselde zaken kon niet worden teruggevonden bij een van de twee partners. Wat dat betreft wordt veel verwacht van de invoering van het zaakvolgsysteem BOSZ bij politie en Openbaar Ministerie. In vervolgonderzoek kan vastgesteld worden of dit systeem de informatievoorziening verbeterd heeft.

De verkregen resultaten bieden een interessant referentiekader voor de verbeterprogramma's en –projecten die inmiddels zijn opgestart onder de paraplu van het programma VPS. Deze kunnen namelijk in een vervolgonderzoek als nulmeting gebruikt worden om te toetsen of deze maatregelen het gewenste effect hebben en de prestaties in de keten verbeteren.

Het voorliggende onderzoek had niet afgerond kunnen worden zonder de grote hoeveelheid gedetailleerde data die door de verschillende ketenpartners beschikbaar zijn gesteld. Mijn dank gaat, mede namens de auteurs, uit naar alle betrokkenen die ervoor hebben gezorgd dat deze gegevens op tijd werden geleverd. Ook wil ik de vertegenwoordigers van de ketenpartners bedanken die in de klankbordgroep input hebben geleverd voor de totstandkoming van dit rapport.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Afkortingen

3RO	de 3 Reclasseringsorganisaties
AEF	Adviesbureau Andersson Elffers Felix
AICE	Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen
AuraH	Automatische Uniforme Registratie Applicatie Halt-bureaus
BOA	Buitengewone Opsporingsambtenaar
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CAV	Centrale Administratieve Voorziening
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket Administratie Systeem
CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EIS	Executie Informatie Systeem
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
Halt	Het Alternatief
HSKH	Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving
Injus	Informatieportaal Justitiabelen
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
ISD	Inrichting voor Stelselmatige daders
JustID	Justitiële Informatiedienst
KBPS	Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LEVITA	Landelijke Executie Vonnissen Interface Taakstraffen
MITS	Monitor Informatiesysteem Terbeschikkingstelling
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIAS-MI	Nieuw Appelsysteem Strafzaken - Management Informatie
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OBM	Ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen
OM	Openbaar Ministerie
PaG	Parket Generaal
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
PLUKZE	Database gerelateerd aan de Plukze-wetgeving
PV	Proces-verbaal
RAC-MIN	Rhapsody Centraal-MIN
RM	Rechterlijke macht
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
STRABIS	Strafrecht Boete Incasso Systeem
SV&V	Strafrechtketen Versterkt en Versnelt
Tbs	Terbeschikkingstelling
TERWEE	Database gerelateerd aan de Wet Terwee
TRIAS	Transactie Innings- en Afhandelingssysteem
TULP-GW	Tenuitvoerleggingsprogramma Gevangeniswezen
TULP-JJI	Tenuitvoerleggingsprogramma Justitiële Jeugdinrichtingen
USB	Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen
VPS	Versterking Prestaties Strafrechtketen
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende Magistratuur
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van het kwantitatieve WODC-onderzoek naar de aard en de omvang van de uitstroom van strafzaken uit de strafrechtketen. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen van het ministerie van Veiligheid en Justitie als reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer getiteld *Prestaties in de strafrechtketen*. Het onderzoek bestaat uit twee delen: een analyse van de aard en omvang van de uitstroom uit de opsporingsfase en een ketenbrede analyse van de uitstroom uit de strafrechtketen vanaf het moment van instroom bij het Openbaar Ministerie (OM). Deze ketenbrede analyse omvat de fasen: vervolging, berechting en tenuitvoerlegging.

In het onderzoek is een innovatieve en beproefde methode gebruikt om strafzaken door de strafrechtketen, tussen meerdere ketenpartners, te volgen. De resultaten die zijn verkregen met deze methode laten zien hoeveel strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd, binnen twee jaar zijn afgehandeld en de keten hebben verlaten, en hoeveel zaken zich na twee jaar nog in de strafrechtketen bevinden. Daarbij wordt tevens inzicht gegeven in de aard van de uitstroom (de wijze waarop de zaak de keten heeft verlaten). Voor de zaken die na twee jaar nog niet zijn uitgestroomd, is in kaart gebracht in welke fase van de strafrechtketen ze zich nog bevinden.
Er is in het onderzoek geen gebruik gemaakt van geaggregeerde gegevens zoals in het onderzoek van de Rekenkamer, maar van zogenoemde ‘microgegevens’. Dit zijn gegevens op het niveau van individuele strafzaken. Hierdoor is het, in tegenstelling tot wat de Rekenkamer constateerde, voor een groot deel van de keten (vanaf de vervolgingsfase) goed mogelijk om de in-, uit- en doorstroom van strafzaken gedetailleerd (op zaaksniveau) in kaart te brengen en te kwantificeren.
In vervolg op het Rekenkamer-onderzoek, waarin geconstateerd werd dat een qua omvang onbekend deel van de uitstroom uit de strafrechtketen ongewenst is, heeft het WODC tevens geprobeerd om de *ongewenste* uitstroom te kwantificeren. Dit bleek niet mogelijk omdat ongewenste uitstroom alleen kwalitatief gedefinieerd kan worden. Er kunnen geen objectieve en concreet toepasbare regels geformuleerd worden waarmee de (on)gewenstheid van de uitstroom kan worden gekwantificeerd. Aan het enkele feit dat een zaak op een bepaalde wijze is uitgestroomd kan niet de conclusie worden verbonden dat dit ongewenst was. Daarvoor is een inhoudelijke afweging en beoordeling van de zaak nodig die alleen door ketenprofessionals gedaan kan worden. De uitstroom is daarom alleen naar aard geclassificeerd zonder daarbij de uitstroom als gewenst of ongewenst te kwalificeren.

Definities

In dit onderzoek wordt gesproken van *uitstroom* als strafzaken de strafrechtketen verlaten. Uitstroom van strafzaken kan op diverse momenten in de keten plaatsvinden; de aard van de uitstroom kan dus verschillen. Van de zaken die de keten hebben verlaten, wordt daarom steeds bepaald in welke (keten)fase en op welke wijze de zaak is uitgestroomd. In de analyse van de opsporingsfase wordt er gesproken van uitstroom zodra een zaak door de politie is afgehandeld en de opsporingsfase verlaat (bijvoorbeeld met een sepot of reprimande, of als de zaak is doorgestuurd naar het OM). In de ketenbrede analyse is er sprake van uitstroom als

een zaak die is ingestroomd bij het OM de keten heeft verlaten (dit kan in de vervolgings-, berechtings-, of uitvoeringsfase zijn) en dus niet meer doorstroomt naar een andere ketenfase of -partner.
Een strafzaak staat in de ketenbrede analyse gelijk aan een parketnummer. Dit nummer wordt door het OM toegekend en wordt ook door de partners in de berechtings- en uitvoeringsfase gehanteerd. Ieder parketnummer heeft altijd betrekking op één verdachte, maar kan wel meerdere strafbare feiten bevatten. Een strafzaak in de ketenbrede analyse staat daarmee gelijk aan één persoon die verdacht wordt van een of meerdere strafbare feiten. In de opsporingsfase geldt een andere definitie van een strafzaak, omdat in deze fase het parketnummer nog niet bekend is. Een strafzaak in de opsporingsfase is in dit onderzoek gelijk aan één unieke verdachte binnen een proces-verbaal (een PV-verdachte combinatie). Net als het parketnummer bevat deze combinatie steeds maar één verdachte, maar in sommige gevallen wel meerdere strafbare feiten.

Methode

Ten behoeve van het onderzoek hebben de volgende organisaties data op zaaksniveau geleverd: politie, OM, rechtbanken en gerechtshoven, de Hoge Raad, het Centraal Justitieel Incassobureau, de drie reclasseringsorganisaties en de Raad voor de Kinderbescherming. Om een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld te geven van de uitstroom zijn in dit onderzoek strafzaken bekeken die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2011 de strafrechtketen instroomden bij de politie en het OM. Deze zaken zijn voor een observatieperiode van twee jaar door de keten gevolgd. In de analyse van de opsporingsfase gaat het alleen om misdrijven. In de ketenbrede analyse gaat om zowel misdrijven als overtredingen (exclusief de (verkeers)overtredingen van de Wet Mulder (Wahv)). Er zijn op voorhand geen delictscategorieën uitgesloten en er is gekeken naar zowel meerderjarige als minderjarige verdachten.

Om te bepalen of er sprake is van uitstroom is gebruikgemaakt van de zogenoemde *cohortmethode*. In deze cohortmethode wordt een bepaalde populatie (een *cohort*) zaken met een gelijkwaardig instroommoment voor de lengte van een bepaalde *observatieperiode* gevolgd. Een cohort bestaat daarmee uit een set strafzaken die in dezelfde periode zijn ingestroomd. De gehanteerde observatieperiode is in dit onderzoek twee jaar. Iedere strafzaak wordt gevolgd tot het moment van uitstroom of totdat er exact twee jaar na instroom verstreken zijn.

Analyse van de opsporingsfase

De analyse van de opsporingsfase bestaat uit twee onderdelen: 1) een meting van de uitstroom uit deze fase en 2) een analyse van het koppelvlak politie-OM.
In het eerste onderdeel is gekeken naar de strafzaken waarin door de politie in 2010 en 2011 een of meerdere verdachten van misdrijven zijn gehoord. Als instroomdatum is hierbij de datum van het eerste verhoor genomen. Voor iedere zaak is met de cohortmethode bepaald of de zaak binnen twee jaar door de politie is afgehandeld, en zo ja, op welke wijze (bijvoorbeeld door het inzenden van het proces-verbaal naar het OM, een sepot of reprimande).
In het tweede deel is het administratieve koppelvlak politie-OM in kaart gebracht door middel van een tweevoudige analyse: van politie naar OM en omgekeerd. Er is onderzocht of de zaken die door de politie naar het OM zijn verzonden ook zijn terug te vinden bij het OM. Ook is gekeken of de door het OM geregistreerde zaken die afkomstig zijn van de politie zijn terug te vinden bij de politie.

Ketenbrede analyse
In de ketenbrede analyse is gekeken naar de zaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM. Als instroomdatum is hierbij de datum van inschrijving bij het OM gebruikt.
Om zaken door de strafrechtketen (tussen de verschillende fasen) te kunnen volgen zijn microdata van de verschillende ketenpartners verzameld en op basis van het parketnummer geïntegreerd in een analysedatabase. Hierbij wordt aangenomen dat gegevens met hetzelfde parketnummer tot dezelfde strafzaak behoren.
In de analysedatabase zijn de relevante gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden per zaak chronologisch gesorteerd. Hierdoor ontstaat per zaak een gedetailleerd beeld van de ontwikkeling zodat bepaald kan worden op welke datum en door welke ketenpartner welke beslissing is genomen. Met behulp van deze database kan voor iedere zaak bepaald worden of deze is uitgestroomd , en zo ja, op welke wijze. Er is hierbij sprake van uitstroom als een zaak de strafrechtketen heeft verlaten. Als een zaak nog niet is uitgestroomd, kan bepaald worden in welke fase deze zich nog bevindt.
Om te bepalen of er sprake is van uitstroom is gebruikgemaakt van bovengenoemde cohortmethode in combinatie met een *terugwaartse methode*. Deze methode bekijkt iedere zaak terugwaarts door de keten, te beginnen bij de uitvoeringsfase. De relevante gebeurtenissen in de verschillende fasen van de strafrechtketen worden een-voor-een nagelopen eindigend bij het moment van instroom. Op basis van de laatst bekende status, wordt iedere zaak vervolgens ingedeeld in één van de volgende drie hoofdcategorieën:
1 wel uitgestroomde strafzaken;
2 niet uitgestroomde strafzaken; en
3 strafzaken waarvan de uitstroom niet is gemeten of niet gemeten kan worden.

Resultaten

Opsporingsfase
- Van de 533.808 strafzaken waarin in 2010 en 2011 door de politie een unieke verdachte van een misdrijf is verhoord, is 99,5% binnen twee jaar door de politie afgerond.
- Van deze verhoorde verdachten is 79% ter vervolging aangeboden aan het OM; in 11% van de gevallen is er sprake van een sepot. In de overige gevallen heeft de verdachte een Halt-verwijzing (2%) of een reprimande (0,5%) gekregen, of is er sprake van een andere afdoening (7%).

Aansluiting politie-OM
- Van de, volgens de politie, naar het OM gestuurde strafzaken (PV-verdachtecombinaties) inzake misdrijven kan 76% teruggevonden worden in de registraties van het OM.
- Van de door het OM geregistreerde strafzaken (parketnummers) inzake misdrijven, afkomstig van één van de politiekorpsen en met een eerste verhoor in 2010 of 2011, kan 77% teruggevonden worden in de dataset van de politie.
- Met de in dit onderzoek gebruikte methode en beschikbare data is door het WODC niet te achterhalen waarom bepaalde zaken niet teruggevonden kunnen worden. In de toekomst wordt een betere aansluiting tussen politie en OM voorzien met de landelijke implementatie van BOSZ.

Ketenbrede analyse

- Van de 658.457 strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM, is 71% binnen twee jaar afgehandeld en uit de keten gestroomd. Van de ingestroomde zaken is 26% niet binnen twee jaar uitgestroomd. In 3% van de gevallen kon de uitstroom niet gemeten worden door het ontbreken van (detail-) gegevens. In al deze gevallen is er al wel een (eerste) inhoudelijke beslissing genomen door het OM of de rechter.
- Een zaak is uitgestroomd als de opgelegde sancties allemaal (positief) zijn afgedaan (45%) of als het OM (15%) of de rechter (11%) een strafrechtelijke beslissing zonder strafoplegging heeft genomen, bijvoorbeeld een (onvoorwaardelijk) sepot of vrijspraak.
- Na twee jaar bevindt 19% van de totale instroom bij het OM zich nog in de uitvoeringsfase. Dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij een boete is opgelegd die nog niet volledig is betaald of een gevangenisstraf die nog niet volledig is uitgezeten.
- Na twee jaar bevindt 6% van de ingestroomde zaken zich nog in de vervolgingsfase (19.028 zaken) of de berechtingsfase (22.656 zaken). Dit zijn strafzaken waarin het OM nog geen afdoeningsbeslissing heeft genomen of waarin de rechtszaak in eerste aanleg, hoger beroep of cassatie nog loopt.

Conclusie en discussie

De aard en de omvang van de uitstroom is in dit onderzoek gemeten op basis van door de betrokken ketenpartners geleverde data op zaaksniveau. Dit betekent dat de gerapporteerde resultaten sterk afhankelijk zijn van de kwaliteit van deze data: fouten of omissies in de data hebben direct invloed op de juistheid van de resultaten. Bij het interpreteren van de resultaten moet daarom in het oog gehouden worden dat dergelijke fouten kunnen voorkomen en dat registratiesystemen niet altijd de juiste werkelijkheid weergeven.
De gerapporteerde resultaten geven door de gehanteerde kwantitatieve benadering ook maar beperkt zicht op de achterliggende redenen waarom bepaalde zaken niet door- of uitstromen. Op basis van de beschikbare gegevens kan niet vastgesteld worden wat er in een zaak al gedaan is en welke mogelijkheden er zijn om de zaak te versnellen. Dit is in een apart kwalitatief onderzoek van onderzoeksbureau Significant onderzocht voor de 6% zaken die na twee nog in de vervolgings- of berechtingsfase zitten. Het blijkt dat er diverse oorzaken zijn aan te wijzen voor het niet binnen twee jaar uit deze fasen stromen. Dit kunnen zaakinhoudelijk, procesmatige, technische of organisatorische redenen zijn, of een combinatie daarvan. De belangrijkste inhoudelijke redenen zijn: er is samenhang met een ander zaak (er zijn bijvoorbeeld meerdere verdachten) of de zaak is aangehouden voor nader onderzoek.

Het voorliggende onderzoek laat zien dat de in- en uitstroom van strafzaken vanaf de vervolgingsfase in detail inzichtelijk gemaakt, en daarmee verantwoord, kunnen worden. Doordat het hier een eerste kwantificering betreft en een referentiekader ontbreekt (er zijn geen vergelijkbare metingen beschikbaar), zijn de resultaten lastig te duiden. Er worden hier daarom geen uitspraken gedaan over de waarde (in termen van 'goed' of 'slecht') van de gevonden resultaten. Het strekt tot de aanbeveling om de meting op termijn te herhalen, waarna het huidige presteren in perspectief geplaatst kan worden.

Toekomst

Het gepresenteerde onderzoek biedt daarnaast een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Sinds 2010 is er namelijk het nodige veranderd binnen de strafrechtketen. Hierbij kan enerzijds gedacht worden aan wijzigingen als gevolg van wetgeving (herindeling parketten, rechtbanken en gerechtshoven , vorming Nationale Politie, invoering OM-strafbeschikkingen). Anderzijds gaat het om veranderingen in werkprocessen om de doorlooptijden in de keten te verkorten (vanuit de programma's ZSM, Strafrechtketen Versterkt en Versnelt en Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen). De meeste van deze veranderingen, daterend van na 2011, worden vrijwel niet weerspiegeld in de resultaten over de zaken die in 2010 en 2011 de keten instroomden, maar zullen waarschijnlijk in de toekomst wel invloed hebben. Met de ontwikkelde methode is het mogelijk om het effect van deze maatregelen (op de aarde en de omvang van de uitstroom) te meten. Het strekt daarom tot de aanbeveling om de meting van de uitstroom in 2019 te herhalen voor strafzaken die in 2016 zijn ingestroomd, omdat naar verwachting in dat jaar de meeste verbetermaatregelen geeffectueerd zijn. De hier gepresenteerde resultaten kunnen daarbij als nulmeting dienen. De in dit onderzoek ontwikkelde methodiek en analysedatabase bieden de mogelijkheid om relatief eenvoudig dergelijke vervolgmetingen uit te voeren en om eventueel over te gaan op structurele monitoring van de uitstroom.

Naast bovengenoemde procesmatige veranderingen in de keten, is ook de informatiehuishouding in de strafrechtketen sinds 2011 veranderd. Er zijn verschillende nieuwe registratiesystemen ingevoerd of in ontwikkeling (BOSZ, CAV, INJUS). Hiermee kunnen naar verwachting de kwantitatieve metingen op termijn verbeterd worden. Met de volledige uitrol van BOSZ die in 2015 wordt afgerond bij zowel politie als OM kan naar verwachting het koppelvlak tussen politie en OM beter in kaart gebracht worden. Op termijn zou dan de opsporingsfase in de ketenbrede analyse opgenomen kunnen worden. Daarnaast biedt de algehele verbetering van de informatiehuishouding in de keten aanknopingspunten om retourstromen beter te kwantificeren. De aard en omvang van de uitstroom uit de strafrechtketen kunnen hierdoor beter en betrouwbaarder gemeten worden.

1 Inleiding

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van het kwantitatieve onderzoeks-project *Uitstroom van strafzaken* uitgevoerd door het WODC. Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

1.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode oktober 2010 tot juni 2011 het presteren van de strafrechtketen onderzocht door het aantal gewelds- en vermogens-misdrijven dat de strafrechtketen in-, door- en uitstroomt in kaart te brengen en nader te analyseren. Achterliggende vraag was of en in welke mate daar zaken bij zijn die ongewenst de strafrechtketen uitstromen. Op 16 februari 2012 werd het rapport *Prestaties in de strafrechtketen* door de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2012) aangeboden aan de Tweede Kamer. De Rekenkamer concludeerde daarin dat de uitstroom van een deel van de zaken niet in lijn is met wet- en regelgeving of anderszins ongewenst is. Zij heeft echter niet kunnen constateren *hoeveel* zaken precies ongewenst uitstromen. Dit komt doordat de verschillende registratiesystemen van de organisaties in de strafrechtketen voornamelijk gericht zijn op de werkprocessen van de eigen organisatie, niet op het meten van prestaties op ketenniveau. Om de prestaties en het functioneren van de strafrechtketen te verbeteren doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen. Een betere sturing op de (on)gewenste uitstroom van strafzaken is hier een belangrijk onderdeel van. Noodzakelijke voorwaarde hiervoor is het verbeteren van de ketenbrede informatievoorziening voor de zaakstromen in de strafrechtketen. Deze zaakstroom bestaat uit de instroom, doorstroom, retourstroom en uitstroom van strafzaken.

In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer startte het ministerie van VenJ in juni 2012 het programma VPS. Dit programma staat onder leiding van een stuurgroep waaraan de hoogste leidinggevenden van de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak deelnemen. De stuurgroep wordt voorgezeten door de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van VenJ. Eén van de doelen van het programma VPS is dat de uitstroom van strafzaken verklaard en verantwoord kan worden (TK 2012/13, 29 279, nr. 156 – Kamerbrief, 23 november 2012). Om meer inzicht te krijgen in de (ongewenste) uitstroom van strafzaken is door het programma VPS daarom, in aanvulling op het onderzoek van de Rekenkamer, via twee wegen onderzoek uitgezet. Ten eerste is aan adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) opdracht verleend om een kwalitatief onderzoek naar ongewenste uitstroom uit te voeren. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Ongewenste uitstroom in de strafrechtketen. Oorzaken en oplossingen* (Andersson Elffers Felix, 2013), dat op 5 juli 2013 door de Minister van VenJ aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Dit rapport beantwoordt de vraag wat ongewenste uitstroom is, hoe deze veroorzaakt wordt en hoe deze voorkomen zou kunnen worden en is gebaseerd op interviews met experts die werken bij de strafrechtketenpartners en op focusgroepen van experts. Als vervolg op dit onderzoek heeft het programma VPS het WODC gevraagd om de omvang van de (ongewenste) uitstroom in de strafrechtketen te meten. Om dit te kunnen doen zijn kwantitatieve gegevens over strafzaken van de ketenpart-

ners verzameld, gekoppeld en geanalyseerd. Dit rapport bevat de daaruitvolgende meetresultaten.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek *Uitstroom van strafzaken* was inzicht geven in de aard en omvang van de uitstroom van strafzaken uit de strafrechtketen, in het bijzonder het gedeelte dat ongewenst uitstroomt. Dit zowel voor de keten als geheel, als per ketenfase (opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging). Hiertoe worden de zaakstromen binnen de strafrechtketen inzichtelijk en transparant gemaakt. Aangezien de Algemene Rekenkamer op basis van geaggregeerde gegevens geen conclusies kon trekken over de omvang van de (on)gewenste uitstroom, wordt in het WODC-onderzoek gebruikgemaakt van zogenoemde 'microgegevens', dat wil zeggen, gegevens op het niveau van individuele strafzaken. Om te volgen hoe strafzaken tussen meerdere ketenpartners en zelfs door de gehele keten stromen, worden gegevens uit verschillende informatiesystemen in de strafrechtketen aan elkaar gekoppeld. Het WODC heeft hiervoor een innovatieve methode ontwikkeld, zoals beschreven in de rapporten *Inzicht in het presteren van de executieketen* (Van den Braak, Netten, & Van Witzenburg, 2013) en *Doorlooptijden in de strafrechtsketen* (Zuiderwijk, Cramer, Leertouwer, Temürhan, & Busker, 2012).

In de loop van het onderzoek bleek dat een deel van de doelstelling moest worden aangepast. Het kwantificeren van de *ongewenste* uitstroom is namelijk niet mogelijk gebleken. Dit komt doordat zaken die de keten uitstromen zodanig divers van aard zijn dat onvoldoende aanknopingspunten kunnen worden gevonden om hier een positief of negatief oordeel over te vellen. Hierdoor was het niet mogelijk om algemene kwantitatieve uitspraken over ongewenste uitstroom te doen. Dit zal verder worden toegelicht in paragrafen 2.1.1 en 2.1.2. Als gevolg hiervan is in het voorliggende onderzoek de aard en de omvang van de uitstroom van strafzaken gemeten zonder daarbij de uitstroom als gewenst of ongewenst te kwalificeren.
Daarnaast bleek dat één analyse voor de gehele strafrechtketen (van opsporing tot en met tenuitvoerlegging) niet haalbaar was. Het bleek niet mogelijk om een betrouwbare koppeling te maken tussen data van de politie en het OM waardoor het niet mogelijk was om de zaakstroom van politie naar OM te volgen. In hoofdstuk 1 wordt dit verder uitgelegd. Om deze reden is besloten om de opsporingsfase apart te analyseren. Het onderzoek bestaat daarmee uit twee delen. Naast de aparte analyse van de aard en omvang van de uitstroom uit de opsporingsfase, is de uitstroom uit de strafrechtketen gemeten vanaf de instroom bij het OM. Het betreft hier een *ketenbrede analyse* van de fasen vervolging, berechting en tenuitvoerlegging.

1.3 Onderzoeksopzet

In de vorige paragraaf is beschreven wat de (aangepaste) doelstellingen van het onderzoek zijn. In deze paragraaf wordt de onderzoeksopzet besproken. Allereerst wordt ingegaan op de afbakening van het onderzoek en de reikwijdte van de twee afzonderlijke analyses. Vervolgens komen de definities en onderzoeksvragen aan bod.

1.3.1 Afbakening

Het voorliggende onderzoek richt zich, conform de doelstelling, enkel op het meten van de manier waarop strafzaken door de keten stromen en het bepalen of deze zaken uiteindelijk wel of niet uitstromen (de keten verlaten) binnen de observatieperiode. Dit betekent dat er geen doorlooptijden worden gemeten. Ook andere prestatiecriteria zoals werklast, productie en kwaliteit komen in dit onderzoek niet aan de orde. Daarnaast heeft het onderzoek een kwantitatieve benadering en worden de metingen gedaan op basis van registratiegegevens. In een apart kwalitatief onderzoek door onderzoeksbureau Significant (Reitsma & Heijmen, 2015) zijn wel dossiers bekeken (zie paragraaf 6.3 voor een beknopte beschrijving van de resultaten).
Hoewel het onderzoek zich in beginsel richt op de gehele strafrechtketen (waarbij de opsporingsfase afzonderlijk wordt bekeken), is het van belang om de groep strafzaken die wordt onderzocht af te bakenen. Het gaat daarbij om overwegingen die te maken hebben met de te onderzoeken 1) typen strafzaken, 2) ketenpartners en 3) onderzoeksperiode.

De eerste afbakening heeft te maken met het type strafzaken dat is onderzocht. In tegenstelling tot de Rekenkamer, die zich beperkte tot twee typen veelvoorkomende misdrijven, worden in dit onderzoek op voorhand geen strafzaken uitgesloten. Dit betekent dat in beginsel zowel misdrijven als overtredingen (exclusief de (verkeers)overtredingen van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), ook wel de ‘Wet Mulder’, omdat deze niet onder het strafrecht, maar onder het bestuursrecht vallen), in alle delictscategorieën, bekeken worden. Verder worden zaken met een meerderjarige, minderjarige en een rechtspersoon als verdachte meegenomen, en richt het onderzoek zich zowel op strafzaken in eerste aanleg als in hoger beroep en cassatie.

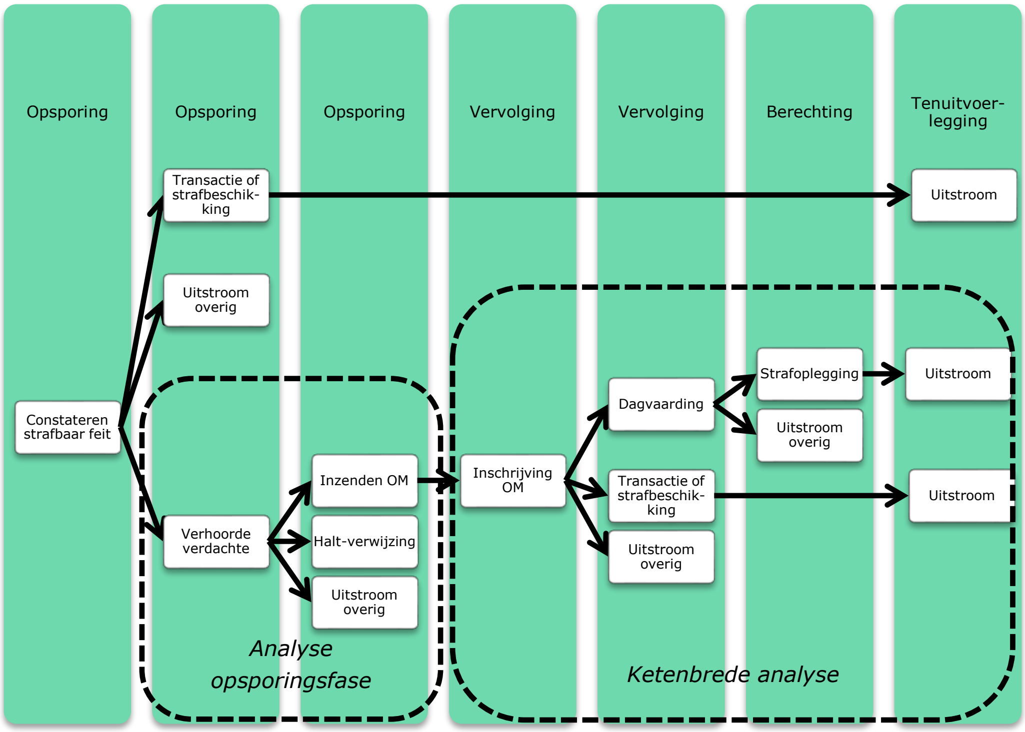
Een tweede afbakening die gemaakt is, heeft betrekking op te onderzoeken ketenpartners. Het gaat hier om de ketenpartners waarbij gegevens op zaaksniveau zijn opgevraagd. Hiervoor is grotendeels aangesloten bij de organisaties die de Rekenkamer heeft onderzocht: politie, Openbaar Ministerie, Zittende Magistratuur (ZM, bestaande uit: rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Het onderzoek betreft dus de voornaamste uitvoerende partners in de strafrechtketen. Dit betekent dat partners die een ondersteunende of adviserende rol in het strafrechtproces hebben niet zijn onderzocht. Het gaat hier onder andere om: de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Daarnaast zijn de adviserende taken van de 3RO en de RvdK niet meegenomen in het onderzoek. Ook de bijzondere opsporingsdiensten zijn buiten dit onderzoek gelaten. In eerste instantie, behoorden ook Halt en de jeugdreclassering tot de te onderzoeken partners. Van Halt zijn echter geen gegevens op zaaksniveau opgevraagd, omdat deze organisatie in dit onderzoek geen onderdeel uitmaakt van de ketenbrede analyse (zie ook figuur 1.1). Er is weliswaar sprake van de tenuitvoerlegging van een straf, maar deze vindt voornamelijk plaats zonder tussenkomst van het OM. Door de Halt-afdoening goed te doorlopen wordt een justitiële aantekening voorkomen. Daarom wordt deze organisatie hier tot de opsporingsfase gerekend en zijn er alleen geaggregeerde gegevens opgevraagd. De jeugdreclassering bleek geen data op zaaksniveau te kunnen leveren, daarom zijn voor deze organisatie ook alleen geaggregeerde gegevens gebruikt.

Een laatste belangrijke afbakening van het onderzoek betreft de onderzoeksperiode waarover de in- en uitstroom gemeten is. Aangezien sommige zaken zich meerdere jaren in de keten bevinden en het niet wenselijk en/of haalbaar is om van een grote hoeveelheid jaren gegevens op zaaksniveau bij de ketenpartners op te vragen, is hierbij een afweging gemaakt tussen enerzijds zo recent mogelijke resultaten en anderzijds een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van de uitstroom van strafzaken. Uit eerdere prestatiemetingen met betrekking tot doorlooptijden in de keten (Zuiderwijk, Cramer, Leertouwer, Temürhan, & Busker, 2012) is gebleken dat het merendeel van de strafzaken binnen twee jaar wordt afgerond. Daarom zijn ten behoeve van dit onderzoek alle strafzaken bekeken die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2011 de strafrechtketen instroomden. Dit waren bij aanvang van het onderzoek de meest recente zaken die voor een observatieperiode van twee jaar gevolgd konden worden. Voor deze zaken is in eerste instantie informatie opgevraagd tot en met 31 december 2013. Later zijn ook de gegevens over 2014 (tot en met 31 december 2014) opgevraagd, zodat de zaken ook nog voor een observatieperiode van drie jaar gevolgd kunnen worden.

1.3.2 Reikwijdte analyses

Het voorliggende onderzoek bestaat, zoals hierboven beschreven, uit twee afzonderlijke analyses: een analyse van de opsporingsfase en een analyse van de overige fasen in de strafrechtketen (de ketenbrede analyse). In figuur 1.1 staan beide analyses schematisch weergegeven.
Een aantal mogelijke stromen in de opsporingsfase (weergegeven buiten de gestippelde kaders in figuur 1.1) vallen buiten het huidige onderzoek en zijn niet op zaaksniveau bekeken. Het gaat hier om geconstateerde strafbare feiten die niet door de politie in behandeling worden genomen of om overtredingen die direct door de politie worden afgedaan met een transactie of strafbeschikking. Hierover kon de politie over de onderzochte periode namelijk geen data op zaaksniveau leveren. Hiervoor zijn in paragraaf 4.2 wel een aantal kengetallen opgenomen.
In de analyse van de opsporingsfase is gekeken naar de in- en uitstroom van door de politie verhoorde verdachten van misdrijven. De instroom bestaat uit de strafzaken waarin door de politie in 2010 en 2011 een of meerdere verdachten zijn gehoord. Daarnaast is als onderdeel van deze analyse het administratieve koppelvlak tussen politie en OM in kaart gebracht. In de ketenbrede analyse is vervolgens voor de strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingeschreven bij het OM de uitstroom gemeten.

Figuur 1.1 Verdeling van analyses over de fasen van de strafrechtketen



1.3.3 Definities

In dit onderzoek worden de termen 'zaak' en 'strafzaak' als synoniemen gehanteerd. Voor de twee afzonderlijk analyses gelden echter verschillende definities voor een (straf)zaak. Dit wordt hieronder toegelicht.

Een strafzaak wordt in de ketenbrede analyse uniek geïdentificeerd door een parketnummer. Dit nummer wordt door het OM toegekend en wordt ook door de partners in de berechtings- en uitvoeringsfase gehanteerd. Ieder parketnummer heeft altijd betrekking op één verdachte. Als meerdere personen verdacht worden van hetzelfde delict, krijgt iedere verdachte een uniek parketnummer. Wel kan dezelfde verdachte aan meerdere zaken, en daarmee parketnummers, verbonden zijn. In sommige gevallen worden strafzaken met dezelfde verdachte door het OM of de rechter samengevoegd, zodat ze als één geheel behandeld kunnen worden; deze krijgen dan hetzelfde parketnummer. Onder één parketnummer kunnen dus meerdere strafbare feiten vallen. Met een strafzaak in de ketenbrede analyse wordt in dit onderzoek dus steeds één parketnummer bedoeld. Een strafzaak staat daarmee gelijk aan één persoon die verdacht wordt van een of meerdere strafbare feiten.

In de opsporingsfase geldt een andere definitie van een strafzaak, omdat in deze fase het parketnummer nog niet bekend is. De zaak of verdachte is immers nog niet ingestuurd naar het OM en het OM heeft daarom nog geen parketnummer toegewezen. Het parketnummer wordt doorgaans ook niet aan de politie teruggekoppeld door het OM. De politie werkt daarom met een ander nummer om zaken te identificeren: het PV-nummer (proces-verbaalnummer). Dit is het nummer dat de politie toekent aan een opsporingsdossier. Een PV kan meerdere strafbare feiten

en/of verdachten bevatten. Een verdachte kan immers meerdere strafbare feiten plegen en meerdere verdachten kunnen samen hetzelfde strafbare feit plegen. Een strafzaak in de opsporingsfase is in dit onderzoek gelijk aan één unieke PV-verdachtecombinatie. Net als het parketnummer bevat deze combinatie steeds maar één verdachte, maar in sommige gevallen wel meerdere strafbare feiten.

In dit onderzoek wordt gesproken van *uitstroom* als strafzaken de strafrechtketen verlaten. Uitstroom van strafzaken kan op diverse momenten in de keten plaatsvinden; de aard van de uitstroom kan dus verschillen. Zo kan een strafzaak bijvoorbeeld bij de politie uitstromen door middel van een reprimande, bij het OM door een sepot, bij de rechtbank door een vrijspraak, of in de uitvoeringsfase door het afronden van de straf. Van de uitgestroomde zaken (die de keten hebben verlaten) wordt daarom steeds bepaald in welke (keten)fase en op welke wijze de zaak is uitgestroomd.
In de analyse van de opsporingsfase wordt er gesproken van uitstroom zodra een zaak door de politie is afgehandeld en de opsporingsfase verlaat (bijvoorbeeld met een sepot of reprimande, of als de zaak is doorgestuurd naar het OM). De doorstroom naar andere ketenpartners, zoals het OM, kan niet op zaaksniveau gevolgd worden. In de ketenbrede analyse is er sprake van uitstroom als een zaak die is ingestroomd bij het OM de keten heeft verlaten (dit kan in de vervolgings-, berechtings-, of uitvoeringsfase zijn) en dus niet meer doorstroomt naar een andere ketenfase of -partner.

1.3.4 Onderzoeksvragen

Zoals hierboven aangegeven, was het doel van het onderzoeksproject om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de uitstroom van strafzaken uit de strafrechtketen die in de jaren 2010 en 2011 de keten instroomden. Hiertoe is een eerder door het WODC ontwikkelde methode gebruikt die het mogelijk maakt om het verloop van strafzaken in kaart te brengen. Hiermee dienen de volgende onderzoeksvragen beantwoord te worden:
1 Wat is de omvang van de uitstroom van strafzaken waarin de politie in 2010 en 2011 een verdachte heeft verhoord inzake een misdrijf?
2 Op welke wijze stromen deze strafzaken uit bij de politie?
3 Wat is de omvang van de uitstroom van strafzaken die door het OM in 2010 en 2011 in behandeling zijn genomen?
4 Op welke wijze en in welke fase van de strafrechtketen hebben deze strafzaken de keten verlaten?
5 In welke mate sluiten de registraties van politie en OM op elkaar aan? Zijn door de politie ingezonden strafzaken terug te vinden bij het OM en zijn door het OM ingeschreven strafzaken terug te vinden bij de politie?

1.4 Relevantie

In dit onderzoek wordt de aard en de omvang van de uitstroom van zaken uit de strafrechtketen gemeten. Hiertoe wordt een methode gebruikt die door het WODC is ontwikkeld ten behoeve van het onderzoek *Doorlooptijden in de strafrechtsketen* (Zuiderwijk, Cramer, Leertouwer, Temürhan, & Busker, 2012) en die voor het onderzoek *Inzicht in het presteren van de executieketen* (Van den Braak, Netten, & Van Witzenburg, 2013) verder is uitgewerkt. In dit laatste onderzoek is voor het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) van het ministerie van VenJ een monitor voor het meten van een aantal Kritieke Prestatie Indicatoren

(KPI's) in de uitvoeringsfase ontwikkeld. Deze monitor bevat een prestatie-indicator op het gebied van ongewenste uitstroom in de fase tenuitvoerlegging die door het WODC periodiek wordt gemeten; in deze monitor wordt dit 'uitval' genoemd. De toegevoegde waarde van het onderzoek naar de uitstroom van strafzaken ten opzichte van deze uitval-indicator is dat dit onderzoek zich richt op de uitstroom uit de gehele keten en niet alleen op de uitvoeringsketen en het volwassenenstrafrecht.
Het voorliggende onderzoek onderscheidt zich daarnaast van het eerdere onderzoek van de Algemene Rekenkamer doordat het gebruik maakt van gegevens op zaaksniveau in plaats van op geaggregeerd niveau en doordat het alle overtredingen en misdrijven onderzoekt (dus niet enkel bepaalde delicttypen). Om dezelfde reden heeft het onderzoek ook een toegevoegde waarde ten opzichte van de zaakstromen die binnen de door het WODC ontwikkelde strafrechtketenmonitor worden gemeten. In deze monitor worden op dit moment alleen geaggregeerde gegevens gebruikt en worden geen afzonderlijke zaken van partner naar partner door de keten gevolgd zoals het voorliggende onderzoek wel doet.
Doordat voor het onderzoek data uit een groot aantal registratiesystemen worden gehaald en samengevoegd in een flexibele analysedatabase (zie paragraaf 3.4.1), is het mogelijk om verschillende uitsplitsingen en verdiepingsslagen te maken. Zo kan er bijvoorbeeld inzicht verkregen worden in zowel de omvang van de uitstroom van strafzaken voor de keten als geheel als per ketenfase. Het maakt het daarnaast mogelijk om de aard van de uitstroom nauwkeurig in kaart te brengen. De ontwikkelde methode en de database kunnen bovendien relatief eenvoudig hergebruikt en aangevuld worden voor vervolgonderzoek zoals een vervolgmeting met recentere zaken, structurele monitoring en verdiepende analyses.

1.5 Leeswijzer

Het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van in bestaande literatuur beschreven inzichten over de uitstroom van strafzaken. Hoofdstuk 3 beschrijft de in dit onderzoek gebruikte methode. Hierin wordt toegelicht welke bronnen er gebruikt zijn en hoe de data bewerkt en geïntegreerd zijn. Ook wordt uitgelegd hoe op basis van de cohortmethode de uitstroom gemeten en uitgesplitst is. De resultaten van het onderzoek zijn opgesplitst in twee afzonderlijke hoofdstukken: hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de analyse van de opsporingsfase en hoofdstuk 5 de resultaten van de ketenbrede analyse. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de methode en resultaten kort samengevat, gevolgd door een korte discussie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2 Literatuur

Over de uitstroom van strafzaken uit de strafrechtketen zijn in de bestaande literatuur al verschillende inzichten beschreven. In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van deze relevante literatuur.

2.1 Onderzoeken naar (ongewenste) uitstroom in de strafrechtketen

In deze paragraaf wordt een aantal bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek naar uitstroom van zaken uit de strafrechtketen beschreven en vergeleken met het voorliggende onderzoek. Eerst wordt ingegaan op de twee onderzoeken naar (on-) gewenste uitstroom die de directe aanleiding zijn geweest voor het voorliggende kwantitatieve onderzoek. Vervolgens worden een aantal andere relevante onderzoeken beschreven.

2.1.1 Kwantitatief onderzoek naar (on)gewenste uitstroom in de strafrechtketen

Het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen* (Algemene Rekenkamer, 2012), is het beginpunt geweest van het vervolgonderzoek naar (ongewenste) uitstroom van strafzaken door AEF en het WODC. In dit rapport is door de Rekenkamer de volgende definitie van uitstroom gehanteerd: er is sprake van uitstroom als zaken doorstromen naar een ketenpartner of als zaken de strafrechtketen verlaten. Voor de uitstroom is vervolgens (indien mogelijk) de omvang bepaald en is gekeken of de gegevens van verschillende ketenpartners op elkaar aansluiten. Ook is nagegaan of er sprake is van gewenste of ongewenste uitstroom. Volgens de Rekenkamer is er sprake van ongewenste uitstroom als 'een kansrijke zaak door capaciteitsgebrek toch niet wordt afgerond, als een zaak eindigt door verjaring, als een zaak te laat uitstroomt, maar ook bij regionale verschillen als gevolg van individuele keuzes' (p. 7). Ook uitstroom die niet in lijn is met wet- en regelgeving noemt zij ongewenst. De precieze omvang van de uitstroom die ongewenst is, kon echter niet bepaald worden wegens het ontbreken van kwantitatieve informatie daarover. Wel stelt de Rekenkamer op basis van haar onderzoek dat dit type uitstroom bestaat: de capaciteit in de strafrechtketen wordt niet optimaal benut en er zijn zaken die volgens de regels opgevolgd hadden moeten worden, maar geen opvolging krijgen. Ook zijn er zaken die wel opgevolgd worden maar de strafrechtketen op een eerder of later moment hadden moeten verlaten of die verjaren. Ook blijkt volgens de Rekenkamer dat veel organisaties zich niet sluitend (in kwantitatieve zin) kunnen verantwoorden over hun zaakafhandeling: instroom-, uitstroom- en voorraadgegevens sluiten niet op elkaar aan of zijn onbekend.

De door Rekenkamer gehanteerde aanpak kent echter een aantal beperkingen waardoor de geconstateerde kwantitatieve verschillen kunnen zijn ontstaan. Dit komt ten eerste doordat de Rekenkamer zich uitsluitend richtte op gewelds- en vermogensdelicten en de ketenpartners soms verschillende definities voor deze delicten hanteren. Dit komt bijvoorbeeld doordat de politie strafbare feiten classificeert op basis van maatschappelijke titels, terwijl het OM vervolgt op basis van wetsartikelen. Aan deze wetsartikelen worden in de registratie wel maatschappe-lijke klassen gekoppeld, maar deze hoeven niet altijd overeen te komen met de titels van de politie. Zo kan een strafbaar feit bij de politie als overval geregistreerd staan en bij het OM als straatroof. Ook kan het OM besluiten om een bepaalde verdachte maar voor één

van de strafbare feiten binnen een proces-verbaal te vervolgen. Een andere mogelijke reden is dat de politie en het OM andere teleenheden en definities hanteren met betrekking tot het tellen van zaken (zie ook paragraaf 1.3.3). Dit zal in paragraaf 3.3.2 nog verder toegelicht worden.
Ten tweede, kan het feit dat de Rekenkamer alleen gebruik heeft gemaakt van kengetallen op geaggregeerd niveau er aan hebben bijgedragen dat de door de organisaties gerapporteerde cijfers niet goed op elkaar aansluiten.
Om deze redenen heeft het WODC besloten gebruik te maken van gegevens op zaaksniveau. Hierdoor kunnen zaken door de keten gevolgd worden en kan de uit- en doorstroom van de ene ketenpartner in meer detail vergeleken worden met de in- en uitstroom bij een andere partner. Ook is aan de ketenpartners gevraagd een zo compleet mogelijke dataset van zaken te leveren en zelf geen filters (op bijvoorbeeld delicttype) toe te passen. De afbakening van de te onderzoeken zaken is door het WODC gedaan, hierdoor kunnen er geen (verdere) verschillen in definities ontstaan.

Zoals hierboven al aangegeven, kon de Rekenkamer op basis van de beschikbare gegevens het aandeel ongewenste uitstroom niet kwantificeren. Het WODC is daarom gevraagd bij het in kaart brengen van de omvang van de uitstroom uit de strafrechtketen onderscheid te maken tussen gewenste en ongewenste uitstroom. De door de Rekenkamer gehanteerde definitie laat zich echter moeilijk kwantitatief operationaliseren. Dit komt doordat in deze definitie ongewenste uitstroom enkel wordt beschreven aan de hand van een aantal symptomen en voorbeelden; er worden geen objectieve en concreet toepasbare regels geformuleerd waarmee deze uitstroom gekwantificeerd kan worden. Neem bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek dat geen verdachte oplevert (deze stroomt de strafrechtketen uit als 'afgerond onderzoek zonder verdachte'). Dit geldt in principe als gewenste uitstroom: de keten wordt niet verder belast met het vervolgen van 'onterechte' verdachten. Echter, als een kansloos onderzoek niet snel genoeg beëindigd wordt en er recherchecapaciteit verloren gaat, dan is er sprake van ongewenste uitstroom. Ook als een kansrijk onderzoek niet doorstroomt naar het OM doordat de kwaliteit van het opsporingswerk niet afdoende was of er niet tijdig capaciteit beschikbaar was, is er sprake van ongewenste uitstroom. Het is dan ook niet mogelijk om de gehele categorie 'afgerond onderzoek zonder verdachte' per definitie als ongewenste uitstroom te bestempelen. Alleen op het niveau van de individuele zaak kan bepaald worden of de uitstroom ongewenst was.
Het beoordelen of er sprake is van ongewenste uitstroom is dus niet eenvoudig omdat ongewenstheid niet goed objectief, met heldere, meetbare criteria, is vast te stellen. Dit moet worden gedaan door domeinexperts en -professionals (bijvoorbeeld officieren van justitie en rechters), daar zij ook degenen zijn die (onafhankelijk) beslissen wat er met een strafzaak moet gebeuren. Deze beslissingen kunnen niet door niet-professionals beoordeeld worden in termen van gewenst en ongewenst. Daarbij zijn er ook geen objectieve, vastgestelde criteria waaraan de kwaliteit van bijvoorbeeld een politieonderzoek, een dossier of een genomen beslissing moet voldoen. Daar komt nog bij dat de benodigde informatie (bijvoorbeeld over de kansrijkheid en kwaliteit van een onderzoek) niet uit registratiesystemen te halen is, maar alleen uit dossiers of uit interviews met direct betrokkenen af te leiden is.
Doordat de in de strafrechtketen genomen beslissingen dus niet objectief te classificeren zijn, is de doelstelling van het WODC-onderzoek tussentijds gewijzigd: alleen de aard en de omvang van de uitstroom zullen gemeten worden zonder daarbij de uitstroom als (on)gewenst te kwalificeren (zie ook paragraaf 1.2). Door het gebruik van gegevens op zaaksniveau, en het daardoor in detail kunnen volgen

van zaken door de strafrechtketen, biedt het onderzoek een waardevolle aanvulling op het onderzoek van de Rekenkamer.

2.1.2 Kwalitatief onderzoek naar (on)gewenste uitstroom in de strafrechtketen

Naar aanleiding van de constateringen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is door adviesbureau AEF, in opdracht van het programma VPS, een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar ongewenst uitstroom. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Ongewenste uitstroom in de strafrechtketen*: *Oorzaken en oplossingen* (Andersson Elffers Felix, 2013). De basis van dit onderzoek werd gevormd door een verkennend literatuuronderzoek, interviews met experts uit de strafrechtketen en bijeenkomsten (focusgroepen) met ketenorganisaties, politie, OM, rechtbanken en uitvoeringsorganisaties. Het doel van het onderzoek was om nader in te gaan op de ongewenstheid van de uitstroom uit de strafrechtketen. Om te beoordelen of uitstroom al dan niet ongewenst is, is door AEF een ordeningskader ontwikkeld dat grotendeels gebaseerd is op de elementen die ook al door de Rekenkamer zijn genoemd. Het gaat om de volgende vier criteria:

1. Wet- en regelgeving: is de uitstroom conform de bestaande wet- en regelgeving? Onder regelgeving vallen ook aanvullende afspraken die gemaakt zijn.
2. Maatschappelijk belang: is bij het optreden van uitstroom rekening gehouden met afwegingen die niet direct in wet- en regelgeving zijn opgenomen maar wel breed in de maatschappij worden gedragen?
3. Doelmatigheid: leidt de uitstroom al dan niet tot een ondoelmatige inzet van de schaarse capaciteit in de strafrechtketen?
4. Bedrijfsvoering: is de bedrijfsvoering zodanig georganiseerd dat op een transparante wijze inzicht in de uitstroom kan worden gegeven en deze zo verantwoord kan worden?

Het AEF-rapport volgt het Rekenkamer-rapport: voor de door de Rekenkamer geconstateerde knelpunten worden steeds de context en mogelijke oorzaken beschreven. Per knelpunt wordt vervolgens nagegaan of er voor elk van de vier hierboven benoemde elementen sprake is van ongewenste uitstroom, (deels) onbekende uitstroom of gewenste uitstroom. Dit resulteert in een indicatie voor de mate van ongewenstheid per knelpunt met daarbij tevens mogelijke oplossingsrichtingen. Deze analyse heeft geresulteerd in een inventarisatie van mogelijke knelpunten en aanbevelingen (zowel per fase van de strafrechtketen als ketenbreed) met het oog op wet- en regelgeving, maatschappelijk belang, doelmatigheid en bedrijfsvoering. AEF adviseert om:

1. zorg te dragen voor een sluitende verantwoording van de in–, door- en uitstroom binnen en tussen de ketenpartners;
2. fora te organiseren om afstemming over procesuitvoering tussen de schakels te bevorderen; en
3. te investeren in de kwaliteit en ondersteuning van personeel rond de selectie van zaken en schakelpunten.

Het voorliggende kwantitatieve WODC-onderzoek richt zich op het eerste punt. Met betrekking tot dit punt constateert AEF dat er ten opzichte van het onderzoek van de Rekenkamer reeds betekenisvolle stappen zijn gezet. Deze hebben vooral betrekking op de aansluiting van de uitstroomcijfers van de politie op de instroomcijfers van het OM en de uitrol van het registratiesysteem BOSZ (zie ook paragraaf 3.1.2). Wel worden op dit koppelvlak nog steeds verschillen geconstateerd in definities van begrippen en wijze waarop wordt geregistreerd en gerapporteerd. Hierdoor is het, zoals in paragraaf 1.2 al aangegeven, voor het WODC niet mogelijk gebleken om het koppelvlak politie-OM op zaaksniveau te ontsluiten (zie voor een nadere uitleg

ook paragraaf 3.3.2). Daarnaast merkt AEF op dat de informatievoorziening in de keten voornamelijk is gebaseerd op bronnen die per ketenpartner worden gehanteerd en dat de informatievoorziening vooral op de eigen werkzaamheden is gericht. En als er informatie wordt uitgewisseld tussen partijen dan is dit vooral gericht op de voortgang van de voorliggende zaak. Deze constateringen betreffen onder andere het (betrouwbaar) kunnen volgen van zaken door de keten en de invloed van de kwaliteit van de geregistreerde gegevens. Op dit probleem wordt verder ingegaan in paragraaf 6.1.2.

In eerste instantie was het de bedoeling dat het onderzoek van AEF zou resulteren in een meetbare classificatie van (ongewenste) uitstroom. In het rapport wordt weliswaar een definitie van ongewenste uitstroom beschreven, maar deze is onvoldoende geoperationaliseerd om te kunnen gebruiken voor het meten van ongewenste uitstroom op basis van kwantitatieve gegevens. Evenals de Rekenkamer beschrijft AEF wel casussen en oorzaken van ongewenste uitstroom, maar er worden geen concrete uitstroomwijzen benoemd die per definitie als ongewenst kunnen worden beschouwd. De geformuleerde criteria dienen eerder als vuistregels om ongewenste uitstroom te herkennen dan als systematisch toepasbare regels waarmee deze uitstroom gekwantificeerd kan worden. Om deze reden zal het in het voorliggende onderzoek de uitstroom alleen naar aard geclassificeerd worden zonder daarbij een oordeel te vellen over de gewenstheid van de uitstroom.

2.1.3 Uitval in de KPI-monitor van het programma USB

In een eerder onderzoek heeft het WODC reeds ervaring opgedaan met het kwantificeren van uitstroom voor een specifiek onderdeel van de strafrechtketen. In 2012 is het WODC namelijk begonnen met het ontwikkelen van een KPI-monitor voor het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) dat zich richt op de *uitvoeringsketen* van het *volwassenenstrafrecht* (Van den Braak, Netten, & Van Witzenburg, 2013). In de ontwikkelde KPI-monitor wordt het presteren op verschillende kritieke (keten)prestatie-indicatoren (KPI's), die aansluiten bij de doelen van de uitvoeringsketen, inzichtelijk gemaakt met behulp van een interactieve webinterface en een papieren standaardrapportage die elk kwartaal geactualiseerd worden. In 2013 en 2014 is deze monitor verder verbeterd en uitgebreid.
Eén van de KPI's in de monitor heeft betrekking op (ongewenste) uitstroom; in de KPI-monitor wordt dit uitval genoemd. De door het Programma USB geformuleerde KPI's sluiten namelijk aan bij de operationele doelen in de keten: tijdigheid, zekerheid en goed informeren. Bij zekerheid gaat het er onder andere om dat de maatschappij er op moet kunnen rekenen dat een opgelegde sanctie (een straf of maatregel) wordt uitgevoerd en dat daders niet aan hun straf ontsnappen. Dit houdt in dat de uitval zo veel mogelijk beperkt moet worden. In de KPI-monitor worden twee vormen van uitval onderscheiden, namelijk definitieve uitval en potentiële uitval.

Bij definitieve uitval gaat het om zaken die uitvallen door executieverjaring (de verjaring van de straf of maatregel). In dergelijke gevallen is de wettelijke termijn die staat voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie verstreken en kan deze niet meer uitgevoerd worden. De termijn van deze verjaring is een derde langer dan de termijn van verjaring van het recht tot strafvordering en is derhalve ten minste vier jaar (de verjaringstermijn voor vervolging van overtredingen is drie jaar, voor misdrijven ligt deze termijn tussen de zes en twintig jaar; ernstige misdrijven kunnen niet verjaren). Deze definitie van uitval is in lijn met de definitie van de Rekenkamer met betrekking tot ongewenste uitstroom uit de uitvoeringsfase. Zij constateerde in haar rapport immers dat uitstroom in deze fase weliswaar

plaatsvindt conform de Aanwijzing voor de Executie, maar acht een deel van deze uitstroom ongewenst. Het gaat dan specifiek om zaken die uitstromen door executieverjaring. Deze vorm van ongewenste uitstroom kan echter in het voorliggende onderzoek niet gemeten worden, doordat de strafzaken voor een periode van twee jaar gevolgd worden en er van executieverjaring nog geen sprake kan zijn.

Omdat sancties pas na langere tijd verjaren, wordt er binnen de uitvoeringsketen ook gekeken naar potentiële uitval. Hierbij gaat het om zaken waarin de tenuitvoerlegging lijkt te stagneren. Deze zaken zullen mogelijk verjaren (definitief uitvallen) indien de uitvoeringsketen geen nadere activiteiten pleegt om de sanctie ten uitvoer te leggen. Door tijdig te sturen op deze potentiële uitval, kan definitieve uitval zo veel mogelijk voorkomen worden. Potentiële uitval ontstaat als strafrechtelijke beslissingen na een bepaalde tijdsperiode (gemeten vanaf de datum van de beslissing) nog niet zijn afgerond. De kans is het grootst bij die beslissingen waarbij de tenuitvoerlegging om een bepaalde reden stagneert, dit kan zijn doordat:

- de beslissing nog niet onherroepelijk is geworden;
- de beslissing onherroepelijk is, maar de tenuitvoerlegging nog niet is gestart; of
- de tenuitvoerlegging wel is gestart, maar is gestagneerd (de veroordeelde staat bijvoorbeeld gesignaleerd in het opsporingsregister).

Er is dus geen sprake van potentiële uitval als de sanctie na afloop van een bepaalde vastgestelde tijdsperiode (geheel) ten uitvoer is gelegd of als de tenuitvoerlegging nog gaande (en niet gestagneerd) is.
Voor het berekenen van de potentiële uitval heeft het WODC een meetmethode voor het volgen van zaken door de keten ontwikkeld die ook in het voorliggende onderzoek gebruikt wordt: de *cohortmethode*. Deze methode zal uitgelegd worden in paragraaf 3.2. In dit onderzoek wordt bij het in kaart brengen van de aard en de omvang van de uitstroom uit de uitvoeringsfase zo veel mogelijk aangesloten bij de KPI potentiële uitval. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de KPI-monitor iedere sanctiestroom (bijvoorbeeld geldboetes en taakstraffen) apart gemonitord wordt en dat de uitval dus voor iedere sanctie apart berekend wordt. In het voorliggende onderzoek wordt geen onderscheid naar sanctie gemaakt. Ook worden zaken hierin niet vanaf de strafrechtelijke beslissing (door OM of ZM), maar vanaf de instroom bij het OM gevolgd.

2.1.4 Onderzoek naar uitval van overvalverdachten

Het Parket-Generaal (PaG) heeft uit diverse studies geconstateerd dat veel overvalverdachten niet worden vervolgd en/of veroordeeld en dat dit voor een deel van de gevallen als ongewenst kan worden beschouwd. Hierbij gaat het om personen tegen wie (ernstige) verdenkingen bestaan, maar bij wie het toch niet tot een veroordeling komt. In opdracht van het PaG is daarom de ongewenste uitstroom van overvalverdachten in de strafrechtketen nader onderzocht (in het onderzoek wordt dit ‘uitval’ genoemd). Dit heeft geresulteerd in het in augustus 2013 verschenen rapport *Overvalverdachten in de strafrechtketen: Analyse van uitstroom en mogelijkheden om ongewenste vormen terug te dringen* (Rovers, Mesu, Van Nobelen, & Bruinsma, 2013). Dit onderzoek had als doel om de aard, omvang en achtergronden van de (on)gewenste uitval van overvalverdachten in de opsporings- en vervolgingsfase in kaart te brengen en daarbij aanknopingspunten te vinden voor het reduceren van de ongewenste uitval. Het onderzoek bestond enerzijds uit een analyse van registratiesystemen en anderzijds uit een verdiepend casusonderzoek. Daarnaast zijn er interviews met praktijkfunctionarissen en expertmeetings met veldwerkers gehouden.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke uitval enerzijds en administratieve uitval anderzijds. Bij inhoudelijke uitval gaat het om de overvalverdachten aangeleverd door de politie die niet door de rechter (voor een overval) zijn veroordeeld. Dit kan zich voordoen in de opsporings-, vervolgings- of berechtingsfase. Een deel van deze uitval is ongewenst. De mate van ongewenstheid is in dit onderzoek, anders dan in het onderzoek van de Rekenkamer, vooral vanuit organisatorisch perspectief beoordeeld. Ongewenste uitval is 'uitval van verdachten die het gevolg is van een tekortschietende aanpak door politie, OM en/of rechterlijke macht' (p. 14). Het betreft een niet-objectief, normatief standpunt van betrokkenen uit de praktijk (zoals recherchemedewerkers, parketsecretarissen, officieren van justitie of veldwerkers). Ongewenstheid kan gegeven deze definitie alleen voor individuele strafzaken en na een inhoudelijke afweging door ketenprofessionals vastgesteld worden. Op basis hiervan kunnen geen categorieën van strafzaken aangewezen worden die per definitie als ongewenst beschouwd kunnen worden. Daarmee biedt ook dit onderzoek geen concrete criteria op basis waarvan ongewenste uitval door het WODC gekwantificeerd kan worden.
Administratieve uitval (of 'registratieruis') is uitval die ontstaat doordat verdachten van overvallen niet op de juiste manier worden geregistreerd of niet overal op dezelfde manier worden geregistreerd. Deze uitval heeft in feite weinig te maken met de wijze waarop verdachten van overvallen worden opgespoord, vervolgd en berecht, maar vooral met de wijze waarop zaken worden vastgelegd. Uit bestudering van de registraties blijkt dat deze niet altijd een goede afspiegeling vormen van de werkelijkheid en dat fouten en vertraging in de vastlegging regelmatig voorkomen. Het probleem wordt vergroot als verschillende registratiesystemen gekoppeld worden en zaken door de keten gevolgd worden. In het rapport wordt daarom opgeroepen tot een diepgaande bestudering van de werkelijkheid achter de cijfers.

Het WODC heeft in het voorliggende onderzoek een aantal maatregelen genomen om de gevolgen van registratieruis op de gemeten resultaten zo klein mogelijk te houden. Dit is ten eerste gedaan door alle typen overtredingen en misdrijven te onderzoeken en geen gebruik te maken van maatschappelijke classificaties als 'overval' of 'beroving'. Telproblemen door afwijkende definities worden daardoor grotendeels vermeden. Ten tweede, worden zaken terugwaarts door de keten gevolgd. Hiervoor is gekozen omdat het WODC uit ervaring (bijvoorbeeld door het ontwikkelen van de KPI-monitor) weet dat de ketenpartners de tussenliggende stappen tussen instroom en uitstroom niet altijd of niet altijd correct registreren. Door steeds te kijken naar het laatst beschikbare datumveld per zaak, hebben foutief of niet ingevulde registratievelden minder invloed op het resultaat. Als bijvoorbeeld bij een zaak door het OM geen dagvaarding is geregistreerd, maar wel een eindvonnis, dan wordt ervan uitgegaan dat de zaak de fase berechting (grotendeels) heeft doorlopen. Als er voorwaarts gekeken zou worden, dan zou de zaak als nog in de vervolgingsfase worden beschouwd (er is immers nog geen dagvaarding, en daarmee nog geen beslissing van het OM, geregistreerd). Bij de terugwaartse manier van kijken maakt het voor het bepalen van de laatste status van een zaak minder uit dat tussenliggende stappen niet of niet goed geregistreerd zijn. Deze meetmethode wordt in paragraaf 3.4.3 uitgebreid beschreven. Een laatste maatregel is het apart analyseren van de opsporingsfase. De hierboven beschreven verschillen tussen politie en OM, zoals het niet goed aansluiten van definities en tellingen, hebben daardoor geen invloed op de gemeten 'ketenbrede' resultaten. Overigens kan door deze maatregelen registratieruis niet compleet voorkomen worden. De in het voorliggende onderzoek gemeten resultaten blijven afhankelijk van de kwaliteit en compleetheid van de registratiedata. Hierop wordt nog nader ingegaan in paragraaf 6.1.2.

3 Methode

In dit hoofdstuk wordt de methode van het onderzoek beschreven. Eerst wordt de werking van de strafrechtketen kort uitgelegd. Daarbij wordt een inventarisatie gegeven van de organisaties in de strafrechtketen en de informatiesystemen die zij gebruiken. Daarna volgt een uitleg van de meetmethode die gebruikt is om de uitstroom van strafzaken te meten. Vervolgens worden de twee afzonderlijke analyses in detail beschreven.

3.1 De strafrechtketen: ketenpartners en databronnen

De strafrechtketen bestaat uit organisaties die samen belast zijn met de handhaving van het strafrecht in Nederland: van opsporing via vervolging en berechting tot en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het werkproces in de strafrechtketen kan daarmee verdeeld worden over vier fasen: de opsporingsfase, de vervolgingsfase, de berechtingsfase en de uitvoeringsfase.
Het strafrechtelijke werkproces begint als de politie of een opsporingsambtenaar kennisneemt van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. In het strafrecht wordt hierbij onderscheid gemaakt naar twee soorten strafbare feiten: overtredingen en misdrijven. Overtredingen zijn relatief lichte feiten, zoals openbare dronkenschap en verkeersovertredingen. Misdrijven zijn ernstigere feiten, zoals verkrachting, mishandeling, inbraak en diefstal. De politie kan op drie manieren geattendeerd worden op overtredingen en misdrijven: ze constateert ze zelf tijdens de normale dienstuitvoering, burgers doen er melding van (ze constateren iets maar zijn geen slachtoffer) of burgers die slachtoffer zijn doen aangifte van het strafbare feit. Overtredingen worden overwegend door de politie afgedaan met een boete die naar het CJIB wordt gestuurd voor incasso.

Het werkproces bij misdrijven is complexer. Allereerst wordt door de politie op inhoudelijke gronden op basis van de Aanwijzing voor de Opsporing (Staatscourant, 2013) beoordeeld of de opsporing van een zaak wordt opgepakt ('casescreening'). Een deel van de zaken wordt in behandeling genomen ('ingescreend') en een deel niet ('uitgescreend'). Een opgepakt opsporingsonderzoek wordt idealiter afgerond met een verdachte (of verdachten) waartegen voldoende wettelijk bewijs is verzameld. Daarna start de verdere afhandeling van vervolging en bestraffing in de strafrechtketen. Het proces vanaf binnenkomst bij de politie tot en met het al dan niet succesvol afronden van een opsporingsonderzoek wordt in meer detail beschreven in paragraaf 4.2.
De politie mag, conform de in wet- en regelgeving vastgelegde en door het OM bepaalde kaders, de zaak zelf afdoen met een reprimande, Halt-verwijzing, transactie of strafbeschikking. Zaken kunnen ook ter vervolging aangeboden worden aan het OM. Het OM kan vervolgens besluiten om een zaak niet verder te vervolgen (seponeren) of de zaak zelf af te doen middels een transactie of strafbeschikking. De zaak kan door het OM ook voorgelegd worden aan de rechter.

De rechtspraak bestaat uit diverse instanties en vrijwel alle zaken beginnen in eerste instantie (in 'eerste aanleg') bij een rechtbank. Binnen de rechtbank zijn twee sectoren belast met strafzaken: de sector kanton en de sector strafrecht. De kantonrechter behandelt alleen overtredingen. De rechtbank doet een uitspraak en kan besluiten een straf of maatregel op te leggen. Als een van de partijen (OM en/of

verdachte) het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad.
Als de rechterlijke uitspraak definitief is ('onherroepelijk') dan kan deze uitgevoerd worden[1]. Een straf of maatregel wordt uitgevoerd door de tenuitvoerleggingsorganisaties: DJI (gevangenisstraffen en tbs-, ISD- en PIJ-maatregelen), 3RO (toezichten op bijzondere voorwaarden en taakstraffen meerderjarigen), RvdK (taakstraffen minderjarigen), jeugdreclassering (toezichten minderjarigen) en het CJIB (financiële sancties).

In het strafproces werken meerdere organisaties met elkaar samen en vaak is er sprake van een lineair werkproces. Er bestaat in ieder geval een volgtijdelijkheid bij de actoren politie, OM en ZM. Dit is echter niet het geval voor een aantal andere organisaties, waaronder 3RO en NIFP. Zij kunnen aan een strafzaak werken terwijl ook de politie, het OM en de ZM aan de zaak werken. In deze gevallen gaat het om adviestaken die buiten de scope van het onderzoek vallen. Ook in de uitvoeringsketen komen echter parallelle processen voor, met name als er meerdere straffen of maatregelen ten uitvoer gelegd moeten worden. Bij het meten van de uitstroom moet hier rekening mee gehouden worden, dit wordt verder uitgelegd in paragraaf 3.4.3.

3.1.1 Inventarisatie ketenpartners en verdeling over fasen

Zoals uitgelegd in paragraaf 1.3.2, bestaat het voorliggende onderzoek uit twee afzonderlijke analyses: een analyse van de opsporingsfase en een ketenbrede analyse. Hieronder wordt voor de hierboven genoemde ketenpartners aangegeven tot welke ketenfase en analyse ze behoren.

De belangrijkste ketenpartner in de opsporingsfase is de politie. In de analyse van deze fase wordt daarom vooral naar de in- en uitstroom bij de politie en de aansluiting met het OM gekeken. Ook Halt maakt voor dit onderzoek deel uit van de opsporingsfase (en wordt dus niet tot de uitvoeringsfase gerekend). Dit komt doordat het merendeel van de Halt-verwijzingen tot stand komt zonder dat er een proces-verbaal naar het OM wordt gestuurd. De politie mag een minderjarige verdachte die aan bepaalde criteria voldoet namelijk zelf doorverwijzen naar Halt. Omdat er in de meeste gevallen dus geen inschrijving bij het OM plaatsvindt, kan Halt geen deel uitmaken van de ketenbrede analyse. Ook voor het CJIB geldt dat een aantal taken niet in de ketenbrede analyse gemeten kunnen worden, omdat deze plaatsvinden zonder dat de zaak eerst bij het OM is ingeschreven. Het gaat dan specifiek om de tenuitvoerlegging van transacties en strafbeschikkingen die door de politie zijn aangeboden of opgelegd. Deze worden, zonder tussenkomst van het OM, rechtstreeks naar het CJIB gestuurd. Halt-verwijzingen, politietransacties en politiestrafbeschikkingen maken daarom onderdeel uit van de analyse van de opsporingsfase.

De ketenbrede analyse gaat over de overige ketenfasen: vervolging, berechting- en tenuitvoerlegging. Tot de vervolgingsfase behoort het OM en tot de berechtingsfase de rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad (samen de ZM). Ten slotte zijn de volgende ketenpartners onderdeel van de uitvoeringsfase: CJIB (alleen wat betreft

---

[1] Sinds 2010 kan de rechter bepaalde sancties dadelijk uitvoerbaar verklaren. Deze kunnen ten uitvoer worden gelegd zonder dat de uitspraak onherroepelijk is. Het gaat hier bijvoorbeeld om vrijheidsbeperkende maatregelen en toezicht op bijzondere voorwaarden.

de uitvoering van door het OM of de ZM opgelegde sancties), DJI, 3RO, RvdK en jeugdreclassering.

3.1.2 Inventarisatie databronnen

Binnen de strafrechtketen is er geen sprake van één gezamenlijke informatievoorziening: de ketenpartners maken ieder gebruik van hun eigen registratiesystemen die primair gebouwd zijn om de eigen operationele processen te ondersteunen. Hieronder worden de verschillende systemen kort beschreven; een beknopte weergave is te vinden in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Overzichtstabel ketenpartners en databronnen

Ketenfase	Ketenpartner	Databronnen
Opsporingsfase	Politie	BVHV[1] & BOSZ[1]
	Halt	AuraH[2]
Vervolgingsfase	OM	COMPAS en GPS (RAC-MIN)
Berechtingsfase	Rechtbanken	COMPAS en GPS (RAC-MIN)
	Gerechtshoven	NIAS[3]
	Hoge Raad	C@sus
Uitvoeringsfase	CJIB	EIS, TRIAS, LEVITA, TERWEE, PLUKZE en STRABIS
	3RO	IRIS
	DJI	TULP-GW[4], TULP-JJI[4] en MITS[4]
	RvdK	KBPS
	Jeugdreclassering	IJ[2]

1 Uit dit systeem zijn alleen gegevens over verhoorde verdachten van *misdrijven* opgevraagd.

2 Uit dit systeem zijn alleen geaggregeerde gegevens gebruikt en geen gegevens op zaaksniveau opgevraagd.

3 Uit dit systeem zijn alleen voor de periode mei 2011 tot en met april 2014 gegevens over de inhoud van de genomen strafrechtelijke beslissingen beschikbaar.

4 Uit dit systeem zijn geen gegevens opgevraagd.

De politie maakte in de periode 2010-2011 gebruik van verschillende registratiesystemen. Ten behoeve van het onderzoek is gebruikgemaakt van data uit BVH en BOSZ. BVH (BasisVoorziening Handhaving) is een registratiesysteem dat gebruikt wordt voor de administratieve afhandeling van meldingen, aangiftes en incidenten. BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) is een zaakvolgsysteem voor politiedossiers met betrekking tot misdrijven. Dit systeem geeft inzicht in de aantallen en soorten zaken en de beslissingen die hierover zijn genomen. De informatie in BOSZ is afkomstig van zowel politie als OM. BOSZ is gekoppeld aan BVH; vanuit BVH worden alle (vermoedelijke) misdrijven automatisch naar BOSZ overgezet. Nadat een dossier over een verdachte is ingezonden naar het OM, registreert een medewerker van het parket de beslissing over vervolging van de verdachte. In de onderzochte periode 2010-2011 maakten alleen de korpsen Haaglanden en Amsterdam Amstelland gebruik van BOSZ. Inmiddels is BOSZ bij de politie landelijk uitgerold en is het systeem bij het OM voor alle parketten (met uitzondering van de CVOM, het landelijk parket en de functionele parketten) geïmplementeerd.

Het OM en de rechtbanken maken gezamenlijk gebruik van twee systemen voor het registreren van gegevens over strafzaken: COMPAS en GPS. COMPAS (Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket Administratie Systeem) is een casemanagementsysteem dat de processtappen van proces-verbaal en dagvaarding tot vonnis ondersteunt en het mogelijk maakt deze te registreren. GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht) is een nieuwer digitaal systeem ter ondersteuning van de administratie en behandeling van strafzaken en ter vervanging van papieren

strafdossiers. GPS is de beoogde opvolger van COMPAS, maar momenteel zijn beide systemen nog in gebruik. Het merendeel van de zaken wordt geregistreerd in GPS, COMPAS wordt voornamelijk nog gebruikt voor complexere maatwerkzaken. Ten behoeve van het onderzoek is gebruikgemaakt van data uit RAC-MIN (RApsody Centraal-MIN). Dit is een (beperkte) afslag van het Rapsody-systeem van het PaG dat managementinformatie uit GPS en COMPAS bevat. In RAC-MIN staan gegevens met betrekking tot de vervolging en berechting van bij het OM ingestroomde zaken, zoals de gepleegde feiten, de beslissing van het OM, het vonnis van de rechter en de opgelegde sancties. Over de fase hoger beroep is in RAC-MIN slechts beperkt informatie aanwezig. Zaken in deze fase worden door het OM en de gerechtshoven in NIAS (NIeuw Appel Systeem) geregistreerd. Dit systeem bevat informatie over zittingen, vonnissen en sancties. Zaken waarin in cassatie wordt gegaan worden behandeld door de Hoge Raad. Deze organisatie maakt gebruik van het systeem C@sus, een document- en dossiermanagementsysteem waarin de interne documentenstroom is gedigitaliseerd. Ten behoeve van het onderzoek is hieruit informatie over de in- en uitstroom van zaken in cassatie geleverd.

In de uitvoeringsfase worden verschillende registratiesystemen gebruikt. Het CJIB heeft in deze fase een coördinerende rol en registreert de tenuitvoerlegging van ieder sanctietype in een afzonderlijk systeem. Dit zijn EIS (Executie Informatie Systeem) voor strafbeschikkingen, TRIAS (TRansactie Innings- en Afhandelings-Systeem) voor transacties, LEVITA (Landelijke Executie Vonnissen Interface Taakstraffen) voor taakstraffen, toezichten en vrijheidsstraffen, TERWEE (naar de Wet Terwee) voor schadevergoedingsmaatregelen, PLUKZE (naar de Plukze-wetgeving) voor ontnemingsmaatregelen en STRABIS (STRAfrecht Boete Incasso Systeem) voor boetevonnissen. DJI registreert informatie over tenuitvoergelegde vrijheidsstraffen (gevangenisstraffen en hechtenissen) in TULP-GW (TenUitvoerLeggingsProgramma GevangenisWezen) en TULP-JJI (TenUitvoerLeggingsProgramma Justitiële Jeugd-Inrichtingen). Informatie over tbs-maatregelen staat in MITS (Monitor Informatiesysteem TerbeschikkingStelling). De uitvoering van taakstraffen en toezichten op bijzondere voorwaarden voor volwassenen door 3RO wordt geregistreerd in IRIS (Integraal Reclassering Informatie Systeem). Taakstraffen voor minderjarigen worden door de RvdK geregistreerd in KBPS (Kinderbescherming BedrijfsProcessen Systeem). Halt registreert Halt-afdoeningen in AuraH (Automatische Uniforme Registratie Applicatie Halt-bureaus), terwijl toezichten op bijzondere voorwaarden door de jeugdreclassering worden vastgelegd in IJ (Informatiesysteem Jeugdzorg).

Uit dit laatste systeem kunnen geen data op zaakniveau geleverd worden, daarom is het niet mogelijk om de in- en uitstroom van strafzaken bij de jeugdreclassering op zaaksniveau te meten. Deze zaken worden daarom in een aparte categorie ondergebracht (zie paragraaf 3.4.2). Uit een aantal systemen zijn microgegevens wel leverbaar, maar zijn zij voor dit onderzoek niet opgevraagd. Dit geldt ten eerste voor AuraH van Halt. Deze organisatie valt, zoals in voorgaande paragraaf uitgelegd, buiten de ketenbrede analyse en daarom zijn alleen geaggregeerde gegevens gebruikt. Ten tweede, zijn uit de systemen van DJI geen gegevens opgevraagd, doordat deze lastig te ontsluiten en koppelen zijn. Conform de werkwijze in de KPI-monitor van het programma USB, wordt de tenuitvoerlegging van door DJI ten uitvoer gelegde vrijheidsstraffen gemeten op basis van microgegevens uit RAC-MIN van het OM (voor zaken waarin de veroordeelde ten tijde van het vonnis in voorlopige hechtenis zat) en LEVITA van het CJIB (als er geen sprake is van voorlopige hechtenis). Dit kan alleen voor principale vrijheidsstraffen en niet voor andere vrijheidsbenemende sancties zoals tbs-, PIJ-, en ISD-maatregelen. Het betreft hier een klein aantal zaken dat niet op zaaksniveau in de uitvoeringsfase gevolgd kan

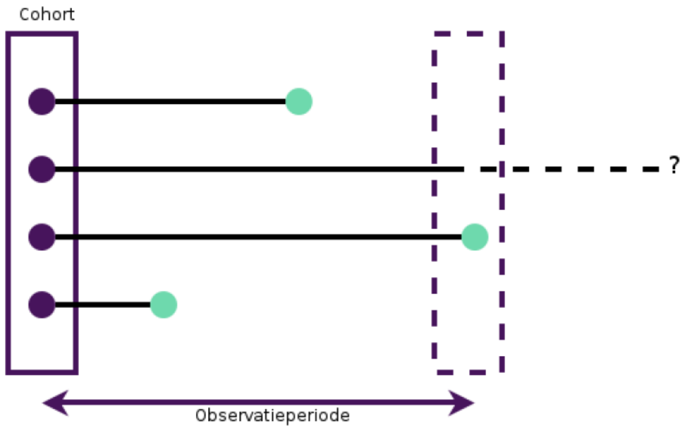
worden. Deze zaken worden in het onderzoek in een aparte categorie ondergebracht.

3.2 Meetmethode

Om zaken door de hele strafrechtketen te kunnen volgen, zijn uit bovengenoemde registratiesystemen, waar mogelijk, gegevens opgevraagd op microniveau. Hierbij gaat het om inhoudelijke informatie (datumvelden) over individuele strafzaken (zie ook figuur 3.2). Dit zijn voornamelijk relevante gebeurtenissen die zich tijdens de behandeling van een zaak kunnen voordoen (bijvoorbeeld de datum waarop de strafzaak bij de ketenpartner is ingestroomd of de datum waarop deze is uitgestroomd) en informatie over de inhoud van genomen beslissingen en behaalde resultaten (bijvoorbeeld het vonnis van de rechter of de reden van uitstroom). Daarnaast bevat iedere zaak een uniek identificerend nummer: een PV-nummer (in de opsporingsfase) of een parketnummer (vanaf de instroom bij het OM in de fasen vervolging, berechting en tenuitvoerlegging). Voor de ketenbrede analyse kan dit parketnummer gebruikt worden om de data uit verschillende systemen aan elkaar te koppelen (zie paragraaf 3.4.1). De ketenpartners hebben (voor zover beschikbaar) data geleverd over strafzaken die vanaf 1 januari 2010 bij de organisatie zijn ingestroomd. Voor deze zaken zijn alle relevante datumvelden tot en met 31-12-2014 geleverd.

Om te bepalen of en op welke manier een strafzaak is uitgestroomd, wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van de *cohortmethode*. Deze methode behelst het op zaaksniveau, door de keten, volgen van een bepaalde populatie (een *cohort*) strafzaken met een gelijkwaardig instroommoment voor de lengte van een bepaalde *observatieperiode*. Een cohort bestaat dus uit een set strafzaken die in dezelfde periode (bijvoorbeeld in hetzelfde kwartaal of jaar) zijn ingestroomd. De gehanteerde observatieperiode is in dit onderzoek twee jaar. Iedere strafzaak in het cohort wordt gevolgd tot exact twee jaar na instroom (of tot het moment van uitstroom uit de keten). In figuur 3.1 staat de cohortmethode schematisch weergegeven.
Dit figuur geeft weer hoe een zaak tijdens de observatieperiode of daarna uit de keten kan stromen. De paarse bol geeft het instroommoment weer en de groene bol het uitstroommoment. Zaken die binnen de observatieperiode (van twee jaar) de keten hebben verlaten, vallen in de categorie 'vooralsnog wel uitgestroomd'. Het is daarnaast mogelijk dat een zaak na de observatieperiode nog in behandeling is bij een van de ketenpartners en dus nog niet is uitgestroomd, dit wordt in het figuur weergegeven met een gestippelde lijn. Deze zaken vallen in de categorie 'vooralsnog niet uitgestroomd'. Per cohort wordt steeds geteld hoeveel zaken binnen de observatieperiode zijn uitgestroomd. Dit is de omvang van de uitstroom. Deze uitstroom wordt verder onderverdeeld naar de wijze van afdoening (de aard van de uitstroom).

Figuur 3.1 Schematische weergave van de cohortmethode



Merk op dat de cohortmethode een *momentopname* geeft van de status van een zaak. Het moment van meten heeft invloed op de resultaten. Daarom wordt in de resultaten gesproken van *vooralsnog* wel of niet uitgestroomde strafzaken. Zo kan een zaak die na afloop van de observatieperiode van twee jaar nog niet is uitgestroomd mogelijk na twee jaar en een dag alsnog uitstromen. Hetzelfde geldt voor zaken die binnen twee jaar lijken te zijn uitgestroomd. Een zaak met een beslissing van de rechter in eerste aanleg tot vrijspraak die binnen de observatieperiode nog niet onherroepelijk is geworden, wordt geteld als 'vooralsnog wel uitgestroomd'. Deze zaak zou na de observatieperiode echter alsnog in hoger beroep behandeld kunnen worden en zou dan gelden als 'vooralsnog niet uitgestroomd'. De strafrechtketen kent daarnaast allerlei retourstromen die een complex karakter kunnen hebben, waardoor de aard van de (voorlopige) uitstroom afhangt van het moment van meten. De duur van de observatieperiode is hierbij van belang. Twee jaar lang observeren geeft een meer betrouwbare momentopname dan een observatieperiode van één jaar. Hoe langer de observatieperiode, hoe waarschijnlijker dat een retour gestuurde strafzaak opnieuw beoordeeld is en een nieuwe afdoening heeft gekregen. Zoals al uitgelegd in paragraaf 1.3.1 is de observatieperiode van twee jaar daarnaast ingegeven door resultaten uit eerdere prestatiemetingen waaruit blijkt dat het merendeel van de strafzaken binnen twee jaar wordt afgerond. Deze observatieperiode geeft daarmee enerzijds zo recent mogelijke resultaten en anderzijds een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van de uitstroom van strafzaken.
Er is nog en andere reden waarom er bij de gemeten resultaten sprake is van een momentopname. Bij de ketenpartners kan de administratie van een beslissing in het registratiesysteem namelijk een paar weken achterlopen. Op het moment van meten kan het daardoor lijken alsof een zaak nog niet is uitgestroomd, terwijl dit in de praktijk wel zo is. Ook kunnen met terugwerkende kracht wijzigingen in de registraties worden aangebracht en worden daardoor velden overschreven. Dit is onder andere het geval als registratiefouten achteraf worden hersteld. De datum waarop een ketenpartner de data geleverd heeft aan het WODC kan daardoor de resultaten beïnvloeden.

3.3 Analyse opsporingsfase

De analyse van de opsporingsfase bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel is de aard en de omvang van de uitstroom van verhoorde verdachten bij de

politie gemeten. In het tweede onderdeel is het administratieve koppelvlak tussen de politie en het OM nader in kaart gebracht. Beide onderdelen worden hieronder toegelicht.

3.3.1 Analyse afgehandelde verdachten

Door de politie zijn ten behoeve van het onderzoek gegevens geleverd uit BVH en BOSZ. Het betreft hier gegevens over verhoorde verdachten in de periode 2010-2011. Deze dataset bestaat alleen uit misdrijven, omdat overtredingen niet in deze systemen worden geregistreerd. Overtredingen die direct door de politie zelf worden afgedaan met een transactie of strafbeschikking worden ingevoerd in de 'transactiemodule' en rechtstreeks ter verwerking aangeboden aan het CJIB. Deze stroom wordt in paragraaf 4.2.1 besproken en in kaart gebracht op basis van een aantal kengetallen van het CJIB.
Omdat het politieverhoor als selectiecriterium genomen is, kan de voorkant van de opsporingsfase niet meegenomen worden in de kwantitatieve analyse. In deze fase, aan het begin van de opsporing, kunnen zaken bijvoorbeeld worden uitgescreend of kunnen onderzoeken vroegtijdig worden beëindigd (omdat er geen verdachte was of deze niet opgespoord kon worden). Deze fase wordt in paragraaf 4.2 in detail beschreven; hierin zijn ook een aantal kengetallen met betrekking tot deze fase opgenomen.
Zoals uitgelegd in paragraaf 1.3.3 staat in de analyse van de opsporingsfase één strafzaak gelijk aan één PV-verdachtecombinatie. Iedere combinatie bevat één PV waarvoor één specifieke verdachte is verhoord. Dit betekent dat als er sprake is van een PV met twee verschillende verdachten, dit wordt geteld als twee PV-verdachtecombinaties.
Voor iedere strafzaak is zowel informatie over de zaak en het gepleegde feit (waaronder korps, PV-nummer, pleegdatum en feitcode), als persoonsinformatie over de betrokken verdachte geleverd. Ook is informatie beschikbaar over het verhoor en de afhandeling door de politie. Op basis van de geleverde gegevens kan met de cohortmethode de uitstroom uit de politiefase gemeten worden. Als instroomdatum wordt hierbij de datum van het eerste verhoor genomen. De gebruikte uitstroomdatum is afhankelijk van de werkwijze van het korps:
1 Voor de BOSZ-korpsen Haaglanden en Amsterdam-Amstelland: de datum afhandeling in BOSZ, als deze niet gevuld is de datum van afhandeling in BVH.
2 Voor het korps Rotterdam-Rijnmond: de datum van afhandeling in BVH.
3 Voor alle overige korpsen: de datum 'verzonden naar Compas' in BVH, als deze niet gevuld is de datum van afhandeling in BVH.

Op basis hiervan wordt voor iedere unieke verdachte binnen een PV bepaald of de zaak binnen twee jaar door de politie is afgehandeld, en zo ja, op welke wijze. De resultaten van deze analyse zijn te vinden in paragraaf 4.3.

De politie kan een opsporingsonderzoek op verschillende manieren afronden. In de analyse worden daarom de volgende uitstroomresultaten onderscheiden:
1 Sepot: Tot 2014 had de politie voor het geval het niet lukte om tot sluitend bewijs te komen, een (on)voorwaardelijke sepotbevoegdheid onder verantwoordelijkheid van het OM. De politie besluit dan, gemandateerd door en namens het OM, om de geïdentificeerde verdachte niet te vervolgen. Met ingang van 2014 is in het nieuwe sepotbeleid van het OM vastgelegd dat in alle zaken waarin een verdachte is geïdentificeerd, de beslissing over al dan niet vervolgen alleen nog wordt genomen door het OM. Vanaf 2014 is de politie uitsluitend gemandateerd om te seponeren als sprake is van het bezit van een geringe hoeveelheid drugs.

2 Als er wel voldoende wettelijk bewijs kan worden verzameld, dan start de verdere afhandeling van vervolging en bestraffing in de strafrechtketen. Hierbij kan de politie, conform de kaders in de wet en van het OM, de zaak zelf afdoen. De politie heeft daarbij de volgende drie mogelijkheden:
   a Reprimande: gelet op omstandigheden (er is bijvoorbeeld sprake van een 'first offender', geringe gevolgen, optreden van anderen, of de toegebrachte schade is reeds vergoed) wordt volstaan met een (mondelinge) waarschuwing (berisping) waarbij in ieder geval ouders/verzorgers in kennis worden gesteld.
   b Halt-verwijzing: een jeugdige verdachte wordt doorverwezen naar Halt voor een alternatieve (werk)straf. De voorwaarden voor een verwijzing naar een Halt-bureau zijn dat het moet gaan om een bekennende verdachte en een zogeheten 'first offender' die instemt met de verwijzing. De strafbare feiten die voor een Halt-project in aanmerking komen, zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.
   c Transactievoorstel of strafbeschikking: bij bepaalde misdrijven (bijvoorbeeld winkeldiefstal of rijden onder invloed) kan de politie een transactievoorstel aan de verdachte doen. Het gaat om een voorstel tot betaling van een geldbedrag om verdere strafvervolging te voorkomen. Dit voorstel wordt, zonder tussenkomst van het OM, ingezonden naar het CJIB voor verdere verwerking en inning. Sinds 2010 heeft de politie daarnaast de mogelijkheid om voor eenvoudige misdrijven een strafbeschikking uit te vaardigen waarin een geldboete wordt opgelegd. Ook deze beschikkingen worden direct naar het CJIB gestuurd. In de resultaten vallen deze afdoeningen onder de categorie 'overig', omdat dit in BVH niet altijd duidelijk geregistreerd wordt.

3 *Inzenden naar OM*: Als een zaak niet door de politie zelf op een van bovenstaande manieren afgehandeld wordt, dan wordt deze ter vervolging aangeboden aan het OM. Het dossier van de verdachte wordt ingezonden naar het OM dat vervolgens een beslissing neemt over eventuele verdere vervolging.

3.3.2 Analyse koppelvlak politie-OM

Het koppelvlak tussen politie en OM is niet eenvoudig in kaart te brengen doordat 1) verschillende teleenheden gebruikt worden in de opsporings- en vervolgingsfase en 2) in de registratiesystemen van beide organisaties verschillende uniek identificerende sleutels voor het identificeren van een (straf)zaak gehanteerd worden. Beide aspecten zullen hieronder uitgelegd worden.

Zoals in paragraaf 1.3.3 al aangegeven, wordt in de opsporingsfase een andere definitie voor een 'zaak' gehanteerd dan in de vervolgingsfase. Als de politie een misdrijf in behandeling neemt, dan is dit volgens de politie 'een zaak'. Een zaak staat daarmee gelijk aan een opsporingsonderzoek naar de mogelijke dader(s) van het gepleegde misdrijf. Een misdrijf kan bestaan uit een of meerdere strafbare feiten. Deze feiten kunnen door één of meerdere personen gepleegd zijn. Een zaak bij de politie kan meerdere strafbare feiten en meerdere verdachten bevatten. Bij het OM staat een zaak gelijk aan één te vervolgen verdachte. Een zaak bij het OM bevat slechts één verdachte, maar deze kan wel meerdere strafbare feiten gepleegd hebben. De politie telt dus feiten en daarbij betrokken personen, terwijl het OM personen met feiten telt.
Het komt voor dat uit het opsporingsonderzoek blijkt dat één verdachte aan meerdere misdrijven valt te koppelen. De onderzoeken naar elk misdrijf worden dan door de politie afzonderlijk afgerond, maar gebundeld ingezonden naar het OM in een zogenoemd 'zakentraject'. Het OM zal deze gebundelde onderzoeken van deze verdachte doorgaans als één zaak in behandeling nemen. Daarnaast komt het voor

dat, hoewel het misdrijf als één gebeurtenis wordt gezien, toch meerdere strafbare feiten ten laste worden gelegd aan de verdachte. Bij het plegen van een overval met een vuurwapen kunnen bijvoorbeeld zowel het feit 'diefstal met geweld' als 'verboden wapenbezit' ten laste worden gelegd. Het aantal door de politie geregistreerde feiten in een zaak hoeft daardoor niet altijd overeen te komen met het aantal geregistreerde feiten bij het OM. Zeker als meerdere opsporingsonderzoeken dezelfde verdachte betreffen en er sprake is van meerdere feiten wordt het tellen van zaken op het koppelvlak van politie naar OM complexer.

Het koppelen van zaken in de politiefase aan zaken in de vervolgingsfase wordt nog verder bemoeilijkt doordat de politie en het OM in verschillende systemen registreren en er tussen deze systemen geen automatische koppeling bestaat. De dossiers die het OM van de politie ontvangt worden handmatig ingevoerd en het PV-nummer dat door de politie wordt geregistreerd wordt daarbij niet altijd overgenomen. Dit is met name het geval voor onderzoeken die gebundeld naar het OM worden gestuurd. Het OM kent aan iedere te vervolgen verdachte binnen een ingezonden onderzoek een eigen uniek identificerend nummer toe. Dit parketnummer is op geen enkele manier verbonden met het nummer waaronder de politie het misdrijf heeft geregistreerd. Het parketnummer wordt namelijk pas aangemaakt op het moment dat het OM een zaak inschrijft en wordt doorgaans ook niet aan de politie teruggekoppeld door het OM. PV- en parketnummers werden in de onderzochte periode niet of niet goed uitgewisseld tussen politie en OM. De politie registreerde parketnummers niet omdat dit niet nodig is voor het eigen werkproces. Na overdracht aan het OM is het voor het politieproces immers niet noodzakelijk om de zaak verder te volgen. Het OM registreerde het PV-nummer in sommige gevallen wel, maar niet altijd volledig. Daar komt bij dat het PV-nummer op zichzelf vanuit OM-oogpunt niet identificerend is voor een strafzaak, omdat het meerdere verdachten kan bevatten.

De door politie en OM geleverde gegevens kunnen om deze redenen niet betrouwbaar één-op-één gekoppeld worden. Wel kan gekwantificeerd in hoeverre de registraties van politie en OM overeenkomen. Dit is gedaan door de registraties van beide partners twee kanten op te vergelijken: van politie naar OM en van OM naar politie. Er is dus gekeken hoeveel van de zaken (PV-verdachtecombinaties) die volgens de politie naar het OM zijn verzonden ook terugkomen in de registratie van het OM. Daarnaast is bekeken of de zaken (parketnummers) waarin een misdrijf is gepleegd en die volgens het OM afkomstig zijn van de politie ook terugkomen in de registratie van de politie.
Zowel een PV-verdachtecombinatie als een parketnummer bevat steeds maar één verdachte. Maar omdat deze verdachte wel meerdere strafbare feiten kan hebben gepleegd, wordt gezocht naar feitverdachte-combinaties. Dit is het laagste niveau dat in beide registraties voorkomt. Als een gezochte zaak meerdere van deze combinaties bevat en één daarvan kan teruggevonden worden in de registratie van de andere organisatie, dan geldt de hele zaak als gevonden. Dit omdat, zoals hiervoor al uitgelegd, het aantal feiten per zaak bij politie en OM niet overeen hoeft te komen.
Een strafbaar feit wordt hierbij in eerste instantie geïdentificeerd door een PV-nummer met korpscode (PV-nummers zijn namelijk alleen binnen korpsen uniek). Omdat PV-nummers niet altijd door het OM geregistreerd worden, wordt er daarnaast gezocht op pleegdatum. De verdachten worden geïdentificeerd aan de hand van de geboortedatum die door zowel politie als OM wordt geregistreerd. Er is gekozen voor de geboortedatum, omdat in RAC-MIN vanuit privacyoverwegingen geen andere persoonsidentificerende kenmerken zijn opgenomen, zoals NAW-gegevens, BSN- en/of SKN-nummers. De geboortedatum blijkt echter voldoende identificerend

te zijn: het komt in minder dan 0,5% van de gevallen voor dat binnen één PV-nummer meerdere personen dezelfde geboortedatum hebben of dat meerdere personen met dezelfde geboortedatum op dezelfde datum een strafbaar feit hebben gepleegd.
Kort samengevat, zijn om de twee dataset te matchen de volgende attributencombinaties gebruikt:
1 in eerste instantie, voor alle strafzaken: attributencombinatie korpscode én PV-nummer én geboortedatum; en
2 in tweede instantie, voor de overgebleven, niet-gevonden strafzaken: attributencombinatie korpscode én pleegdatum én geboortedatum.

3.4 Ketenbrede analyse

De ketenbrede analyse begint bij de inschrijving van de zaak bij het OM en beslaat ook de daaropvolgende fasen in de keten: vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Om te kunnen bepalen of de door het OM in 2010 en 2011 ingeschreven zaken de keten hebben verlaten, moeten de zaken tussen de verschillende betrokken ketenpartners gevolgd worden. Hiertoe zijn de door iedere ketenpartner geleverde gegevens samengevoegd in een analysedatabase. Dit wordt hieronder in detail beschreven.

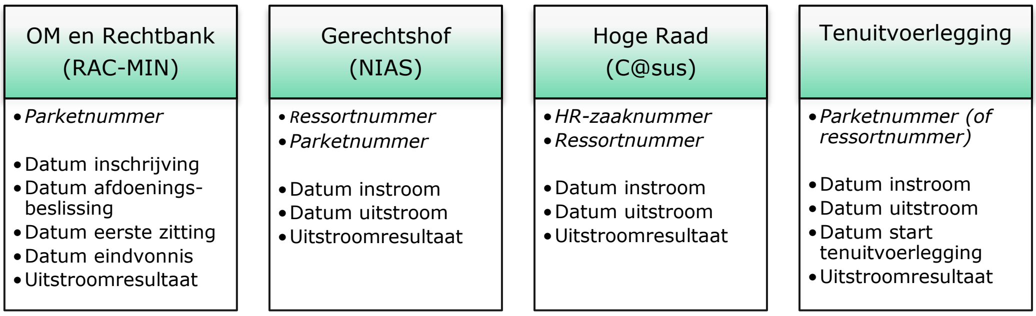
3.4.1 Data-integratie

De afzonderlijke datasets zijn met elkaar geïntegreerd in een analysedatabase waarin een strafzaak door de hele keten, over de grenzen van de verschillende organisaties en hun registratiesystemen heen, gevolgd kan worden. Het doel van deze database is om voor elke zaak te kunnen bepalen wat de status is na afloop van de in dit onderzoek gehanteerde observatieperiode van twee jaar. Is de zaak uitgestroomd, of bevindt deze zich nog in de keten, en zo ja in welke fase en bij welke organisatie? Om dit te kunnen vaststellen is het vaak nodig om data van meerdere ketenpartners te raadplegen. Een voorbeeld is een zaak waarin door de rechter een onvoorwaardelijke straf is opgelegd. In dat geval moet eerst in RAC-MIN worden nagegaan welke sancties er precies zijn opgelegd. Vervolgens moet in NIAS worden gecontroleerd of er sprake is van hoger beroep. Als dit niet het geval is, moet uit de data van de uitvoeringspartners worden bepaald of de opgelegde sanctie ook daadwerkelijk is uitgevoerd. In de analysedatabase worden daarom alle relevante gebeurtenissen betreffende een zaak, die verband houden met de status, uit de verschillende datasets verzameld en gecombineerd (zie figuur 3.2 voor een vereenvoudigd voorbeeld). De structuur van de analysedatabase heeft daarmee overeenkomsten met een tijdslijn: van iedere zaak kan bekeken worden op welke datum door welke ketenpartner welke beslissing is genomen of handeling is uitgevoerd. Via de 'terugwaartse methode', die wordt toegelicht in paragraaf 3.4.3, kan vervolgens worden bepaald wat de status van een zaak is twee jaar na instroom.

Het samenvoegen van de datasets is gedaan met behulp van het parketnummer. Op basis van het door de betrokken ketenpartner geregistreerde parketnummer wordt bepaald bij welke zaak een gebeurtenis hoort. Hierbij wordt aangenomen dat gebeurtenissen met hetzelfde parketnummer tot dezelfde strafzaak behoren. Mits het parketnummer door de ketenpartner (correct) geregistreerd is, kan hiermee een zaak door de keten, bij verschillende ketenpartners, gevolgd worden. Voor de berechtingsfase geldt dat bij hoger beroep een nieuw nummer aan een strafzaak

wordt toegewezen: het ressortnummer. Dit nummer wordt door de gerechtshoven in NIAS geregistreerd. In NIAS wordt ook het parketnummer van de zaak in eerste aanleg vastgelegd. Met deze informatie kunnen strafzaken die in hoger beroep of in cassatie behandeld zijn, gekoppeld worden aan de oorspronkelijke parketnummers.

Figuur 3.2 Schematische weergave van de gebruikte bronnen en datumvelden



De kern van de analysedatabase wordt gevormd door de zaaksgegevens uit RAC-MIN. Hieraan zijn op basis van het parketnummer de gegevens uit de datasets van de overige ketenpartners gekoppeld. De architectuur van de analysedatabase bestaat uit drie lagen: de inputlaag, de verwerkingslaag en de outputlaag. In de inputlaag worden de aangeleverde datasets van de ketenpartners ingelezen. De datasets zijn in het algemeen aangeleverd in losse kommagescheiden bestanden. Deze bestanden worden middels een script ingelezen in de analysedatabase. Vervolgens worden enkele bewerkingen uitgevoerd, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat alle parketnummers uit de verschillende systemen dezelfde notatiewijze hebben.
In de verwerkingslaag worden de gegevens verder verwerkt. Dit is nodig omdat de gegevensvelden die relevant zijn voor het bepalen van de status van een zaak niet altijd direct uit de aangeleverde datasets te halen zijn. Zo worden sommige gegevens op feitniveau aangeleverd, terwijl in het onderzoek op zaaksniveau wordt gemeten. Er is dus een vertaling van feit- naar zaaksniveau nodig. Ook kunnen zaken meerdere keren in- en uitstromen bij een ketenpartner, dan moet gekozen worden welke in- en uitstroomdatum gebruikt worden. Soms registreren verschillende ketenpartners dezelfde gebeurtenis, in dat geval moet er bepaald worden welke gegevens leidend zijn. In de verwerkingslaag worden de benodigde bewerkingen uitgevoerd en keuzes gemaakt, zodat de meest geschikte gebeurtenissen kunnen worden geselecteerd en vastgelegd.
De outputlaag bevat de kwantitatieve resultaten. Deze zijn gegenereerd op basis van de gebeurtenissen die zijn klaargezet in de verwerkingslaag. De zaken worden op basis van hun status na twee jaar in categorieën ingedeeld. Een zaak valt altijd maar in één categorie. Per categorie wordt steeds het aantal zaken geteld. De indeling van zaken in de verschillende categorieën wordt hieronder toegelicht.
Het proces vanaf het inlezen van de aangeleverde datasets tot en met het genereren van de kwantitatieve resultaten is volledig geautomatiseerd via scripts. Hierdoor zijn alle uitgevoerde bewerkingen en gemaakte keuzes expliciet vastgelegd en zijn de resultaten eenvoudig te reproduceren. Ook is het mogelijk om in de toekomst met beperkte inspanning resultaten te genereren op basis van recente data.

3.4.2 Onderverdeling uitstroom

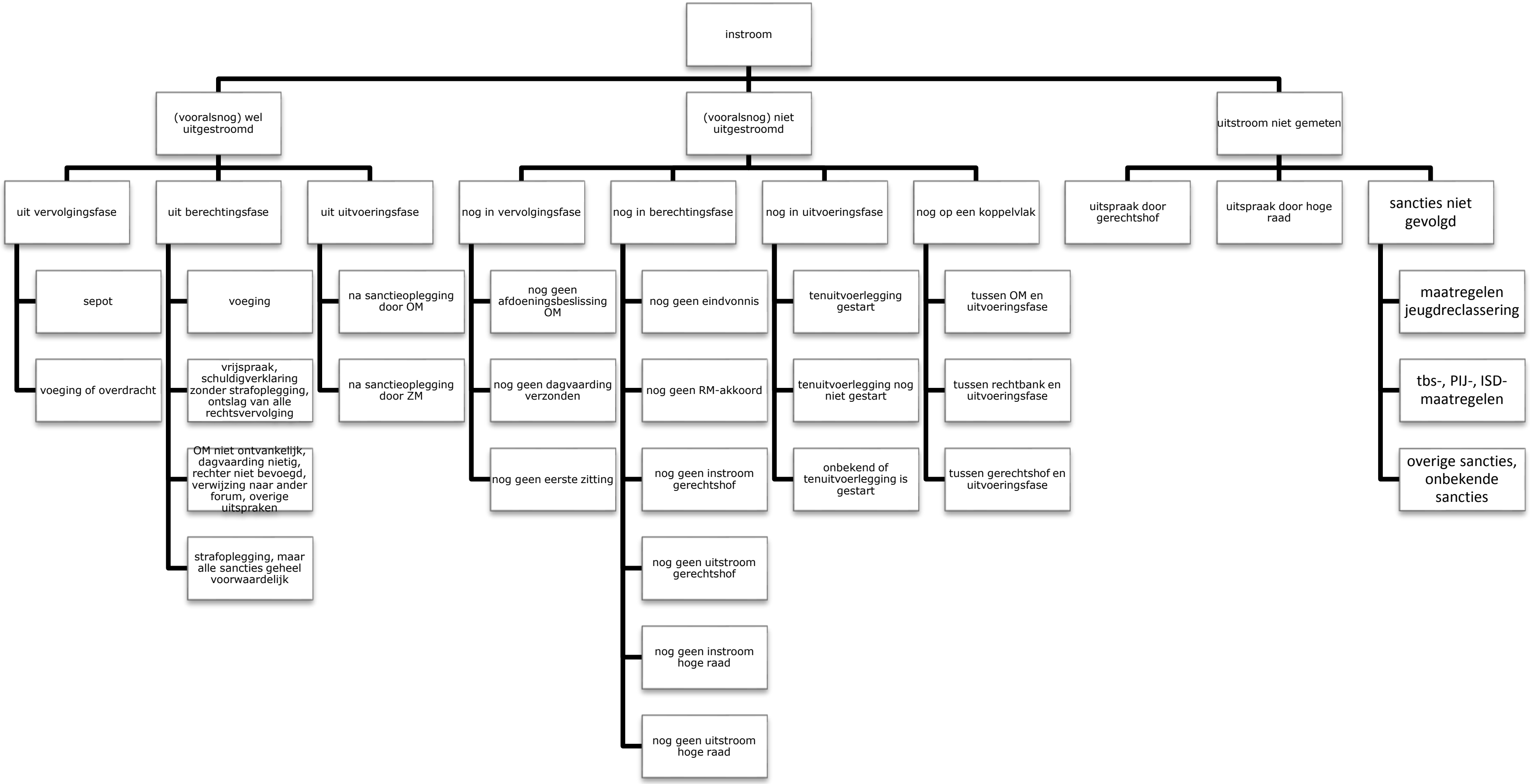
De ingestroomde strafzaken worden in de ketenbrede analyse onderverdeeld in drie hoofdcategorieën. Deze verdeling richt zich op de vraag: waar in de strafrechtketen bevindt de strafzaak zich: in welke fase of op welk koppelvlak tussen fasen? Hierbij worden de volgende categorieën onderscheiden:

1 wel uitgestroomde strafzaken;
2 niet uitgestroomde strafzaken; en
3 strafzaken waarvan de uitstroom niet is gemeten of niet gemeten kan worden.

Omdat er door de gekozen meetmethode sprake is van een momentopname (zie paragraaf 3.2), wordt er gesproken van 'vooralsnog' wel of niet uitgestroomde zaken. De drie hoofdcategorieën worden nog twee niveaus dieper uitgesplitst, dit wordt geïllustreerd in figuur 3.3.

De keuze voor het parketnummer als teleenheid voor strafzaken levert voor het onderzoek overigens een belangrijke beperking op met betrekking tot het tellen van strafzaken in het geval van voegingen of overdrachten. Verschillende strafzaken (meestal met dezelfde verdachten) kunnen namelijk worden samengevoegd door het OM, zodat ze door de rechter met één vonnis kunnen worden afgedaan; er is dan sprake van een voeging (binnen hetzelfde arrondissement) of een overdracht (naar een ander arrondissement). Ook een rechter kan verschillende strafzaken tegen dezelfde verdachte samenvoegen; dit wordt een voeging ter zitting genoemd. Bij een overdracht of voeging wordt een parketnummer onder het parketnummer van een andere strafzaak gerubriceerd. Vanaf dat moment wordt de zaak onder het 'nieuwe' parketnummer behandeld en is de zaak niet meer te volgen onder het 'oude' nummer. Voegingen en overdrachten worden daarom als een aparte uitstroomcategorie behandeld.

Figuur 3.3 Schematisch overzicht van de onderverdeling van de uitstroom



Bij het onderverdelen van de strafzaken in subcategorieën, staat steeds de fase waarin een zaak zich twee jaar na instroom bevindt centraal. De categorie '(vooralsnog) wel uitgestroomd' wordt daarom uitgesplitst naar de fase waarin de uitstroom heeft plaatsgevonden, dit kunnen zijn: 1) de vervolgingsfase, 2) de berechtingsfase en 3) de uitvoeringsfase. De uitstroom per fase wordt vervolgens weer verder onderverdeeld naar het specifieke uitstroomresultaat, bijvoorbeeld 'sepot' of 'vrijspraak'.

Voor een groot deel van de strafzaken in deze categorie is er sprake van *definitieve* uitstroom. Dit betekent dat zaak de strafrechtketen heeft verlaten en er geen kans meer is dat de zaak in een later stadium alsnog weer wordt opgepakt. Er zijn echter ook zaken waarin de uitstroom een *voorlopig* karakter heeft. Deze zaken lijken de strafrechtketen te hebben verlaten, er lijkt dus sprake te zijn van uitstroom, maar er is nog wel een kleine kans dat de strafzaak alsnog doorstroomt naar een andere ketenpartner. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin de rechter een vonnis heeft uitgesproken zonder straf of maatregel (bijvoorbeeld vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging). Zolang deze beslissing nog niet onherroepelijk is, is er in de metingen sprake van een (vooralsnog) voorlopig uitgestroomde zaak. Doordat er in dit geval nog een rechtsmiddel openstaat, is er immers nog een kans dat een van de procespartijen in hoger beroep gaat en de zaak doorstroomt naar het gerechtshof. Zodra het vonnis onherroepelijk is geworden (en er geen hoger beroep is ingesteld), geldt de zaak als definitief uitgestroomd. Een ander voorbeeld van een voorlopig uitgestroomde strafzaak is een zaak waarin de dagvaarding door de rechter nietig is verklaard. Soms zal het OM de dagvaarding dan herzien en komt de zaak nogmaals voor de rechter, maar dit is lang niet altijd het geval. Alleen zaken waarin na nietigverklaring (binnen de observatieperiode) geen nieuwe zitting heeft plaatsgevonden (de laatst geregistreerde gebeurtenis in de zaak is het RM-akkoord[2] op de constatering van nietigheid door de rechter) tellen als (voorlopig) uitgestroomd. Een zaak waarin een aangepast dagvaarding wordt verzonden wordt wel verder door de strafrechtketen gevolgd. In dit geval moet de rechter immers een nieuw oordeel vellen.

Tot de categorie 'definitief uitgestroomd' behoren de strafzaken waarin:
1 er sprake is van een voeging of overdracht door het OM;[3]
2 er is geseponeerd door het OM middels een technisch, administratief of beleidssepot waaraan geen bijzondere voorwaarden met reclasseringstoezicht verbonden zijn;[4]
3 de rechter in eerste aanleg ter rechtszitting heeft gevoegd;[3]
4 de rechter in eerste aanleg of hoger beroep (voor alle feiten) een van de volgende uitspraken heeft gedaan: vrijspraak, schuldigverklaring zonder strafoplegging of ontslag van alle rechtsvervolging, en de uitspraak onherroepelijk is geworden;
5 door de rechter in eerste aanleg of hoger beroep alleen een geheel voorwaardelijke straf is opgelegd zonder bijzondere voorwaarden met reclasseringstoezicht[5] en er RM-akkoord is gegeven;

---

2 Het RM-akkoord is de administratieve vrijgave van het eindvonnis door de rechterlijke macht.

3 Deze zaken gelden als definitief uitgestroomd omdat het vervolg ervan door de voeging en het toewijzen van een ander parketnummer niet goed gemeten kan worden.

4 Geseponeerde zaken gelden als definitief uitgestroomd hoewel er een kleine kans bestaat dat de verdachte na een succesvolle artikel 12 Sv-procedure alsnog wordt vervolgd en voor de rechter wordt gebracht. Een rechtstreeks belanghebbende kan zich beroepen op dit artikel als hij of zij het niet eens is met de sepotbeslissing van het OM.

6 door het OM of door de rechter (in eerste aanleg of hoger beroep) een of meerdere te executeren sancties[6] zijn opgelegd die allemaal succesvol ten uitvoer zijn gelegd of op een andere manier zijn afgedaan (bijvoorbeeld door gratie of het overlijden van de veroordeelde; zie ook de uitleg aan het eind van paragraaf 3.4.3);
7 het hoger beroep door het gerechtshof niet ontvankelijk is verklaard en er in eerste aanleg geen te executeren sancties zijn opgelegd (categorieën 4 en 5 hierboven).

De categorie 'voorlopig uitgestroomd' bevat de strafzaken waarin:
1 de rechter in eerste aanleg (voor alle feiten) een van de volgende uitspraken heeft gedaan: vrijspraak, schuldigverklaring zonder strafoplegging of ontslag van alle rechtsvervolging, en de uitspraak nog niet onherroepelijk is geworden;
2 door de rechter in eerste aanleg (voor alle feiten) een van de volgende beslissingen is genomen: OM niet ontvankelijk, dagvaarding nietig, rechter niet bevoegd of verwijzing naar een ander forum, en er RM-akkoord is gegeven.

Voor de strafzaken die nog niet zijn uitgestroomd, wordt eveneens bekeken in welke fase de zaak zich twee jaar na instroom nog bevindt. Hierbij wordt de volgende onderverdeling gemaakt:
1 De strafzaak bevindt zich nog in de vervolgingsfase, omdat:
   a er nog geen (afdoenings)beslissing is genomen door het OM;
   b het OM heeft besloten de verdachte te dagvaarden, maar er nog geen dagvaarding is verzonden door het OM; of
   c de verdachte is gedagvaard, maar er nog geen eerste zitting bij de rechtbank in eerste aanleg heeft plaatsgevonden[7].
2 De strafzaak bevindt zich nog in berechtingsfase, omdat:
   a er wel een zitting in eerste aanleg heeft plaatsgevonden, maar er door de rechter nog geen eindvonnis is gewezen;
   b er door de rechter in eerste aanleg een eindvonnis is gewezen, maar er nog geen RM-akkoord is gegeven;
   c er hoger beroep is ingesteld, maar de strafzaak nog niet is ingestroomd bij het gerechtshof;
   d de strafzaak nog in behandeling is bij het gerechtshof (de zaak is wel ingestroomd, maar nog niet uitgestroomd bij het gerechtshof);
   e er in cassatie is gegaan, maar de strafzaak nog niet is ingestroomd bij de Hoge Raad; of
   f de strafzaak nog in behandeling is bij de Hoge Raad (de zaak is wel ingestroomd, maar nog niet uitgestroomd bij de Hoge Raad).
3 De strafzaak bevindt zich nog in de uitvoeringsfase, omdat:
   a er door het OM of door de rechter (in eerste aanleg of hoger beroep) een of meerdere te executeren sancties zijn opgelegd en de tenuitvoerlegging daarvan voor nog geen enkele sanctie is gestart;
   b voor ten minste een van de door het OM of door de rechter (in eerste aanleg of hoger beroep) opgelegde te executeren sancties de tenuitvoerlegging is

---

5 Deze zaken (zonder reclasseringstoezicht) gelden als afgedaan op het moment dat de rechter de uitspraak gedaan heeft. De (duur van de) proeftijd wordt dus niet afgewacht.

6 In dit onderzoek worden onder de term 'sancties' transacties, straffen en maatregelen verstaan.

7 Het plannen van de eerste zitting is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van OM en ZM. In dit onderzoek wordt een zaak totdat de eerste zitting heeft plaatsgevonden tot de vervolgingsfase gerekend. De berechtingsfase begint dus met de eerste zitting in eerste aanleg.

gestart, maar nog niet alle sancties in zijn geheel succesvol ten uitvoer zijn gelegd of op een andere manier zijn afgedaan; of
   - c voor alle van de te executeren sancties die door het OM of door de rechter (in eerste aanleg of hoger beroep) zijn opgelegd, het niet bekend is of de tenuitvoerlegging is gestart.
4. De strafzaak bevindt zich nog op het koppelvlak tussen het OM, de rechtbank of het gerechtshof en de uitvoeringsfase. Er zijn door het OM of de rechter een of meerdere te executeren sancties opgelegd, maar nog geen enkele sanctie is ingestroomd bij een van de ketenpartners in de uitvoeringsfase (CJIB, 3RO of RvdK).

Voor een beperkt aantal strafzaken kan de uitstroom niet of niet in voldoende detail gemeten worden. Deze zaken vallen in de categorie 'uitstroom niet gemeten'. Dit komt enerzijds doordat voor bepaalde sancties die ten uitvoer moeten worden gelegd geen data op zaaksniveau beschikbaar of opgevraagd zijn. Dit geldt voor de maatregelen die door de jeugdreclassering en DJI uitgevoerd worden. De precieze uitstroom van deze zaken in de uitvoeringsfase kan door het ontbreken van microgegevens niet gemeten worden. Een aantal andere sancties vallen helemaal buiten de scope van het onderzoek doordat ze ten uitvoer worden gelegd door een organisatie die niet binnen de scope van het onderzoek valt. Het gaat hier bijvoorbeeld om ontzeggingen van de rijbevoegdheid (OBM). In een aantal gevallen is de opgelegde sanctie onbekend, terwijl er volgens de registratie wel sprake is van een strafoplegging. Ook deze zaken vallen in de categorie 'uitstroom niet gemeten'.
Anderzijds is voor sommige rechterlijke uitspraken niet voldoende informatie aanwezig om te kunnen bepalen of de zaak uit- of doorgestroomd is. Dit geldt voor een deel van de uitspraken in hoger beroep, omdat uit NIAS maar voor een deel van de onderzoeksperiode inhoudelijke gegevens over de uitspraak beschikbaar zijn. Voor een deel van de zaken is alleen bekend dat er een (eind)uitspraak is gedaan door het gerechtshof, maar is niet bekend welke uitspraak dat precies is. Het is dus niet vast te stellen of de zaak nog moet doorstromen naar een andere ketenpartner of dat er sprake is van uitstroom uit de keten. Daarnaast kunnen zaken die door de Hoge Raad in cassatie worden behandeld niet eenvoudig door de strafrechtketen gevolgd worden. Dit komt doordat de strafzaak in cassatie niet meer feit-inhoudelijk wordt bekeken en de Hoge Raad in beginsel zelf geen inhoudelijke uitspraken doet. Als de Hoge Raad vindt dat het recht in een bepaalde zaak niet goed is toegepast, dan zal de zaak worden terugverwezen naar hetzelfde of een ander gerechtshof om daar de zaak opnieuw te behandelen. Omdat een dergelijke terugverwijzing niet goed is te volgen, is het onduidelijk of de strafzaak de keten heeft verlaten en kan niet goed vastgesteld worden of er al dan niet sprake is van uitstroom.

Om deze redenen vallen in de categorie 'uitstroom niet gemeten' strafzaken waarin er:
1. door het gerechtshof een eindvonnis is gewezen in de periode voor mei 2011 of na april 2014;
2. door de Hoge Raad een uitspraak is gedaan; of
3. door het OM of de rechter (in eerste aanleg of hoger beroep) een van de volgende te executeren sancties is opgelegd:
   - a een bijzondere voorwaarde die ten uitvoer moet worden gelegd door de jeugdreclassering;
   - b een tbs-, PIJ en/of ISD-maatregel;
   - c een andere niet gevolgde sanctie (zie Bijlage 1 voor een overzicht van alle gevolgde sancties), waaronder een ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen, zonder dat een andere wel gevolgde sanctie is opgelegd (zie ook de uitleg aan het eind van paragraaf 3.4.3); of

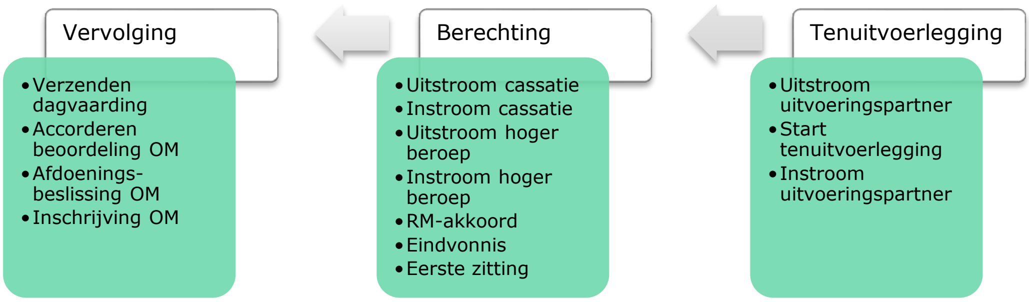
d een onbekende sanctie (er is sprake van een strafoplegging, maar de precieze sanctie is onbekend).

Merk op dat voor alle zaken in de categorie 'uitstroom niet gemeten' geldt dat er al wel een inhoudelijke beslissing door OM en/of ZM genomen is en dat alleen het vervolg daarvan niet gemeten kan worden.

3.4.3 De terugwaartse methode

Nadat alle relevante gebeurtenissen zijn vastgelegd in de analysedatabase, kan met behulp van de cohortmethode worden bepaald wat de status is van een zaak na twee jaar. Dit gebeurt via een methode waarbij er terugwaarts door de keten wordt gekeken, te beginnen bij de uitvoeringsfase. Dit wordt de *terugwaartse methode*[8] genoemd. Als de zaak is uitgestroomd uit de uitvoeringsfase dan heeft de zaak de strafrechtketen verlaten en geldt de zaak als definitief uitgestroomd. Is de zaak niet uitgestroomd uit de uitvoeringsfase, dan wordt gekeken of de zaak wel is ingestroomd in de uitvoeringsfase, maar nog niet is uitgestroomd. Vervolgens gebeurt hetzelfde voor de berechtingsfase en zo steeds verder terug door de keten. Dit principe wordt geïllustreerd in figuur 3.4. De status van een zaak na twee jaar wordt zo bepaald door het laatst geregistreerde datumveld. Hierbij worden de fasen in de witte blokken van rechts naar links en de genoemde datumvelden in de grijze blokken van boven naar onder nagelopen. Als het bovenste datumveld voor een fase (bijvoorbeeld 'uitstroom uitvoeringspartner' of 'uitstroom cassatie') gevuld is, dan wordt niet meer gekeken naar de datumvelden daaronder. Als er eenmaal een gevuld datumveld voor een fase gevonden is (bijvoorbeeld in de uitvoeringsfase), dan wordt er niet meer gekeken naar de eerdere fasen. Op deze manier worden alle genoemde datumvelden een-voor-een nagelopen eindigend bij de inschrijfdatum van het OM. In het uiterste geval is alleen deze inschrijfdatum gevuld.

Figuur 3.4 Schematische weergave van de terugwaartse methode



Er is gekozen voor een terugwaartse methode omdat dit eenvoudiger is dan voorwaarts kijken. Bij voorwaarts kijken moet immers de zaak stap-voor-stap door de keten gevolgd worden. Na elke gebeurtenis moet worden bepaald wat de mogelijke vervolgstappen zijn. Dit leidt tot een breed uitwaaierend en complex processchema waarin veel verschillende paden nagelopen moeten worden. Bij terugwaarts kijken dient vooraf alleen een beperkt aantal gebeurtenissen vastgesteld te worden dat relevant is bij het bepalen van de status van een zaak. Voorgaande gebeurtenissen

[8] Dit is niet hetzelfde als de zogenoemde *terugkijkmethode* die als alternatief voor de cohortmethode gebruikt kan worden om uitstroom of doorlooptijden in de strafrechtketen te meten (zie (Van den Braak, Netten & Van Witzenburg, 2013).

hoeven alleen in uitzonderingsgevallen en ter controle bekeken te worden. Bijkomend voordeel is dat deze methode een lagere gevoeligheid voor onvolkomenheden (zoals niet gevulde datumvelden) in de registratie heeft. Als bijvoorbeeld de datum van het eindvonnis niet of niet goed geregistreerd is, maar de uitstroomdatum van de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie wel, dan heeft dit bij de terugwaartse methode geen invloed op de gemeten resultaten.
Omdat er zoals hierboven al genoemd sprake kan zijn van retourstromen in de strafrechtketen, zijn er in de terugwaartse methode een aantal controles opgenomen. Een voorbeeld van een retourstroom die invloed heeft op de terugwaartse methode is het feit dat na een mislukte tenuitvoerlegging van een door het OM opgelegde sanctie de verdachte alsnog gedagvaard kan worden. Als alleen naar de uitstroom uit de uitvoeringsfase wordt gekeken, dan wordt deze beslissing gemist. De doorgevoerde controles zorgen ervoor dat in het geval van een retourstroom de juiste datumvelden worden bekeken. In tabel 3.2 is een (vereenvoudigd) overzicht van de gebruikte datumvelden en controles opgenomen. De controles die worden uitgevoerd zijn het meest omvangrijk voor de uitvoeringsfase. Daarom wordt de terugwaartse methode en de controles daarin voor deze fase hieronder in meer detail beschreven.

Tabel 3.2 Toelichting van de in de ketenbrede analyse gebruikte datumvelden en controles

Datumveld	Extra controles
Uitstroom uitvoeringspartners na arrest in hoger beroep	Er is geen cassatie ingesteld; en er zijn sancties opgelegd in hoger beroep; en alle opgelegde sancties zijn positief uitgestroomd.
Instroom uitvoeringspartners en/of start tenuitvoerlegging na arrest in hoger beroep	Er is geen cassatie ingesteld; en er zijn sancties opgelegd in hoger beroep.
Uitstroom uitvoeringspartners na vonnis in eerste aanleg	Er is geen cassatie of hoger beroep ingesteld of het hoger beroep is niet ontvankelijk; er zijn sancties opgelegd in eerste aanleg; en alle opgelegde sancties zijn positief uitgestroomd.
Instroom uitvoeringspartners en/of start tenuitvoerlegging na vonnis in eerste aanleg	Er is geen cassatie of hoger beroep ingesteld of het hoger beroep is niet ontvankelijk; en er zijn sancties opgelegd in eerste aanleg.
Uitstroom uitvoeringspartners na beslissing OM	Er is niet door het OM gedagvaard; er zijn sancties opgelegd door het OM; en alle opgelegde sancties zijn positief uitgestroomd.
Instroom uitvoeringspartners en start tenuitvoerlegging na beslissing OM	Er is niet door het OM gedagvaard; en er zijn sancties opgelegd door het OM.
Uitstroom cassatie	Geen
Instroom cassatie	Geen
Uitstroom hoger beroep	Geen
Instroom hoger beroep	Geen
RM-akkoord	Geen
Eindvonnis	Geen
Eerste zitting	Afdoeningsbeslissing OM is dagvaarding
Verzenden dagvaarding	Afdoeningsbeslissing OM is dagvaarding
Beoordeling geaccordeerd door OM	Afdoeningsbeslissing OM is transactie of strafbeschikking
Afdoeningsbeslissing OM	Geen

Om te kunnen bepalen of een zaak is uitgestroomd uit de uitvoeringsfase moet worden vastgesteld of alle opgelegde sancties (dit kunnen transacties, straffen of

maatregelen zijn; zie ook Bijlage 1 voor een overzicht van alle gevolgde sancties) ten uitvoer zijn gelegd. Als er bijvoorbeeld een gevangenisstraf en een boete zijn opgelegd, is de zaak pas uitgestroomd als de gevangenisstraf is uitgezeten én de boete is betaald. Het bepalen of alle sancties ten uitvoer zijn gelegd, bestaat uit een aantal stappen:

1 Per opgelegde sanctie per uitvoeringspartner wordt bepaald wat de eerste instroom en de laatste uitstroom is. Een zaak kan namelijk meerdere keren in- en uitstromen bij een uitvoeringspartner. Een taakstraf kan bijvoorbeeld instromen bij het CJIB, mislukken en daarna nogmaals instromen.
2 Vervolgens wordt per sanctie bepaald wat de eerste en de laatste uitstroom is. Een sanctie kan bij meerdere ketenpartners worden geregistreerd. Een reclasseringstoezicht op bijzondere voorwaarden wordt bijvoorbeeld zowel door het CJIB als door 3RO geregistreerd. Het kan zijn dat de ene ketenpartner al een instroom geregistreerd heeft, en de ander niet. De eerste instroom en de laatste uitstroom wordt bepaald volgens de prioritering: eerst wordt gekeken naar de gegevens van het CJIB, dan naar de gegevens van de 3RO en daarna naar de gegevens van de RvdK.
3 Tot slot wordt per zaak bepaald wat de eerste instroomdatum en de laatste uitstroomdatum is. Meerdere sancties kunnen tegelijkertijd worden uitgevoerd (bijvoorbeeld een boete en een gevangenisstraf) of na elkaar (bijvoorbeeld een gevangenisstraf en een toezicht). De sanctie die als eerste instroomt bepaalt de eerste instroom, de sanctie die als laatste uitstroomt de laatste uitstroom.

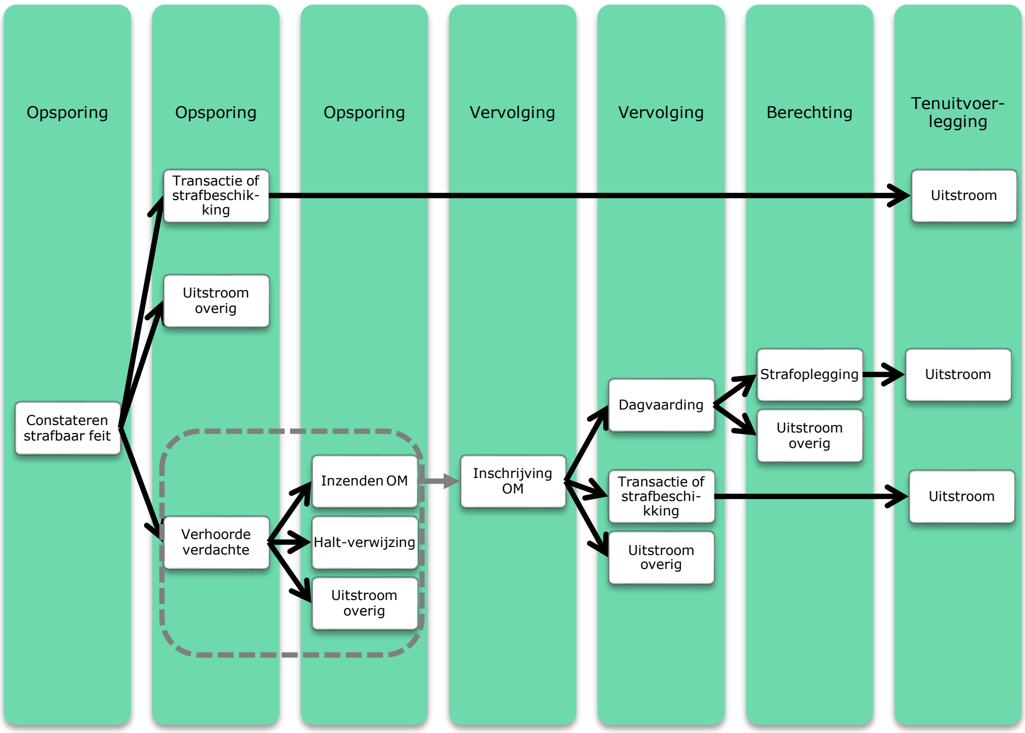
Er kan nu bepaald worden of een zaak is uitgestroomd in de uitvoeringsfase, door te kijken of alle opgelegde sancties zijn uitgevoerd én de laatste uitstroomdatum binnen de observatieperiode valt. De startdatum van de tenuitvoerlegging wordt bepaald door de chronologisch eerste startdatum te kiezen van alle sancties die zijn ingestroomd in de uitvoeringsfase. Het uitstroomresultaat van een zaak kan zowel positief als negatief zijn. Voorbeelden van positieve uitstroom zijn 'boete betaald' of 'taakstraf voltooid', voorbeelden van negatieve uitstroom zijn 'boete oninbaar' of 'taakstraf mislukt'. Alleen in het geval van een positief uitstroomresultaat is er sprake van 'echte' uitstroom. Bij een negatief uitstroomresultaat dient er door de keten namelijk nog verder actie ondernomen te worden om de zaak alsnog (positief) af te doen. Naast de 'normale' manier van afdoen is het daarom vaak ook mogelijk om een sanctie op een alternatieve manier af te doen, bijvoorbeeld door middel van vervangende hechtenis. Daarnaast is het mogelijk dat de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging overlijdt of gratie krijgt. Ook deze uitstroomresultaten worden in dit onderzoek gezien als positief. Een zaak waarin een oninbare boete of mislukte taakstraf wordt gevolgd door een volledig uitgezeten vervangende hechtenis geldt alsnog als positief afgedaan.
Voor een zaak met meerdere te executeren sancties wordt het resultaat bepaald door de geregistreerde uitstroomresultaten van alle sancties te bekijken. Als alle sancties positief zijn uitgestroomd, dan geldt de zaak als definitief uitgestroomd. Als een of meerdere sancties negatief zijn uitgestroomd, dan geldt de gehele zaak als negatief uitgestroomd en daarmee als nog niet uitgestroomd. In de strafrechtketen moet dan namelijk nog een vervolgactie plaatsvinden, bijvoorbeeld het dagvaarden van de betrokken persoon.

Merk op dat niet voor alle te executeren sancties informatie over de tenuitvoerlegging beschikbaar is. In Bijlage 1 is een lijst van sancties opgenomen die door het OM of de rechter kunnen worden opgelegd. Hierbij is aangegeven of de benodigde detailinformatie voor het volgen van de tenuitvoerlegging voorhanden is. Sancties waarvoor dit niet het geval is, worden in dit onderzoek ondergebracht in de cate-

gorie 'uitstroom niet gemeten'. Als er in een strafzaak sprake is van meerdere opgelegde sancties, waarvan de ene sanctie wel en de andere niet gevolgd kan worden, dan wordt er alleen gekeken naar de tenuitvoerlegging van de wel te volgen sanctie (en komt de zaak niet in de categorie 'uitstroom niet gemeten' terecht). Een veel voorkomende combinatie is bijvoorbeeld een geldboete met een ontzegging van de rijbevoegdheid. Een strafzaak waarin dit voorkomt geldt als uitgestroomd zodra de boete in zijn geheel is betaald of de vervangende hechtenis is uitgezeten. Een uitzondering hierop vormen de tbs-, PIJ-, en ISD-maatregelen. Strafzaken waarin (een van) deze maatregelen zijn opgelegd vallen altijd in de categorie 'uitstroom niet gemeten' ook als ze bijvoorbeeld in combinatie met een gevangenisstraf zijn opgelegd.

4 Resultaten deel 1: analyse van de opsporingsfase

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de analyse van de opsporingsfase beschreven. Deze analyse bestaat uit een kwantificering van enerzijds de afhandeling van verhoorde verdachten (gemarkeerd met een grijs gestippeld kader in de figuur hieronder) en anderzijds de aansluiting tussen de politie en het OM (grijze pijl met gesloten pijlpunt). Het proces voorafgaande aan het verhoor wordt alleen op basis van kengetallen beschreven en is niet in detail geanalyseerd.



4.1 Afbakening en dataset

Voor de analyses zijn de door de politie aangeleverde gegevens over de in 2010 en 2011 *verhoorde verdachten* gebruikt. Er is alleen gekeken naar misdrijven, niet naar overtredingen. Het gaat in totaal om 533.808 strafzaken (dat wil zeggen: unieke PV-verdachtecombinaties). Merk op dat feiten die *gepleegd* zijn in 2010 of 2011, maar waarvoor het eerste verhoor later of nog niet heeft plaatsgevonden buiten de scope van de dataset vallen. Alle feiten in het geleverde bestand hebben dus een datum eerste verhoor tussen 1 januari 2010 en 31 december 2011.
De fase voorafgaande aan het verhoor en de afhandeling van overtredingen worden in paragraaf 4.2 in detail beschreven; hierin zijn ook een aantal kengetallen opgenomen. Deze getallen hebben allemaal betrekking op het jaar 2013 en zijn afkomstig van de politie zelf. De cijfers met betrekking tot de afhandeling van overtredingen zijn afkomstig van het CJIB.

4.2 De fase voorafgaande aan het politieverhoor

In 2013 zijn ongeveer 1,1 miljoen misdrijven en ongeveer 9 miljoen overtredingen ter kennis gekomen van de politie. De geconstateerde overtredingen worden overwegend door de politie afgedaan met een boete die door het CJIB wordt geïnd. Bij misdrijven is het proces binnen de politie gecompliceerder. Hieronder wordt eerst de werkwijze met betrekking tot overtredingen beschreven, vervolgens wordt ingegaan op het proces omtrent de misdrijven.

4.2.1 Overtredingen

Geconstateerde overtredingen worden door de verschillende opsporingsinstanties, waaronder de politie, voor het grootste deel afgedaan door de feitgecodeerde zaak aan te bieden aan het CJIB. Deze feitgecodeerde stroom[9] heeft betrekking op relatief lichte vergrijpen die eenvoudig zijn te constateren en eenvoudig zijn af te doen. De feitcode bepaalt het verdere verloop van een zaak. Zo kan een zaak via de Wahv of via het strafrecht middels een strafbeschikking (geldboete) worden afgedaan. Ook is het mogelijk dat de zaak, omdat er bijvoorbeeld sprake is van recidive, voor de verdere afhandeling alsnog wordt doorgestuurd naar het OM.
Op basis van regelgeving verstuurt het CJIB aan de betrokkene/verdachte een (straf)beschikking, wanneer deze wordt betaald is de zaak definitief afgedaan. Zaken waarin de betrokkene niet betaalt of verzet of beroep aantekent, worden aan het OM overgedragen, aldaar geregistreerd en afgehandeld.
De meeste overtredingen die direct vanuit de politie instromen bij het CJIB betreffen verkeersovertredingen die binnen de Wahv worden afgehandeld. In 2013 ontving het CJIB ruim 9 miljoen van deze overtredingen van de politie.[10] Over het algemeen (in ongeveer 95% van de gevallen) worden deze verkeersboetes binnen één jaar betaald. Daarnaast stroomden er in 2013 bij het CJIB vanuit de politie ruim 213.000 strafbeschikkingen in. Vanuit de gemeenten en overige opsporingsinstanties waren dit er ruim 86.000. De uitstroom van strafbeschikkingen bij het CJIB bedroeg respectievelijk ruim 165.000 en 46.000 zaken.[11] In meer dan drie kwart van de gevallen is er sprake van uitstroom doordat de strafbeschikking volledig betaald is. In 2013 werden er door de politie ook nog geldsomtransacties aangeboden. Door de invoering van de strafbeschikking is er wel een sterke daling te zien in dit aantal. De instroom bij het CJIB bedroeg in 2013 ruim 51.000 politietransacties (in 2014 waren dit er nog maar iets meer dan 200).

4.2.2 Misdrijven

Van de 1,1 miljoen misdrijven in 2013 kwamen er ongeveer 0,1 miljoen ter kennis van de politie via een eigen constatering of een melding. De overige 1 miljoen misdrijven kwamen ter kennis van de politie via een aangifte. Als een misdrijf wordt geconstateerd door de politie of een burger die zelf geen slachtoffer is, vindt wel registratie en opvolging plaats maar is er geen sprake van een aangifte. Er kan in sommige gevallen sprake zijn van meerdere meldingen van hetzelfde misdrijf. Dergelijke meldingen worden door de politie niet als aparte misdrijven geregistreerd. Een deel van de aangiftes betreft hetzelfde misdrijf maar een ander slachtoffer. Als een misdrijf via een aangifte onder de aandacht van de politie komt is er in de

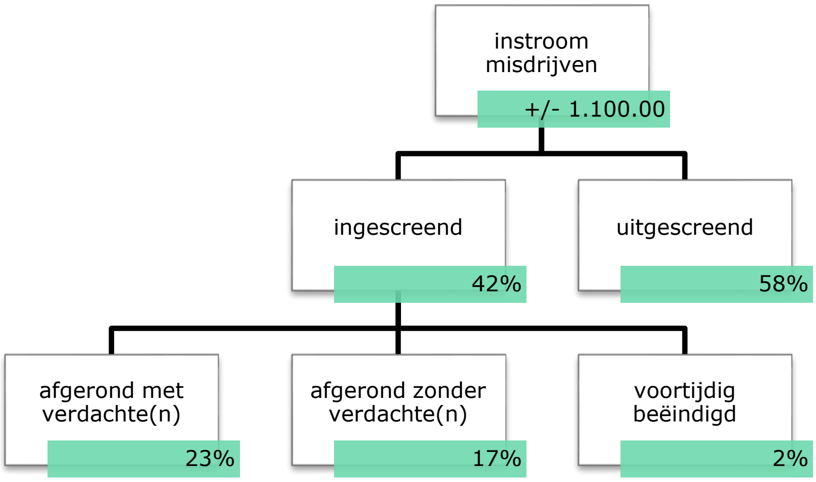
[9] Deze stroom betreft voornamelijk overtredingen, maar ook misdrijven kunnen feitgecodeerd zijn.

[10] Bron: Statistisch Jaarboek 2013 CJIB.

[11] Deze uitstroom staat los van het jaar waarin de zaak bij het CJIB is ingestroomd. Dit kunnen dus ook zaken zijn die in 2012 of eerder bij het CJIB zijn binnengekomen.

meeste gevallen sprake van een aangifte door het enige slachtoffer (99%). Een minderheid van de misdrijven (1%) leidt tot aangiftes van verschillende slachtoffers over hetzelfde misdrijf, bijvoorbeeld in het geval van brandstichting waar er meerdere slachtoffers zijn die allen aangifte doen.
Door het OM is in de vorm van de Aanwijzing voor de Opsporing (*Staatscourant*, 2013) het afwegingskader gegeven waarmee wordt bepaald op welke misdrijven in meer of mindere mate inzet wordt gepleegd door de politie. Hierin worden aspecten afgewogen met betrekking tot de ernst van het misdrijf (waaronder de poging tot een misdrijf), de zwaarte van het effect ervan en de kracht van de reeds beschikbare aanwijzingen naar de dader(s). In het proces van casescreening wordt het misdrijf en de dan beschikbare aanwijzingen op ieder van deze aspecten beoordeeld. Misdrijven die een hoge score hebben op deze aspecten en/of lokaal van zwaarwegend belang zijn, worden in behandeling genomen: ze worden 'ingescreend'. Misdrijven die een lage score hebben op deze aspecten worden niet in behandeling genomen: ze worden 'uitgescreend'. Deze misdrijven worden wel geanalyseerd op patronen die relevant zijn voor preventie door politie, gemeente en burgers zelf. Het is mogelijk dat een deel van de misdrijven die in niet in behandeling wordt genomen toch wordt opgehelderd als een ander misdrijf dat wel in behandeling is tot een dader leidt die verbonden kan worden aan deze misdrijven.

Figuur 4.1 Verdeling van bij de politie ingestroomde misdrijven naar afdoeningswijze



In figuur 4.1 is schematisch weergegeven hoeveel misdrijfzaken er in 2013 bij de politie instroomden en hoeveel procent daarvan er door de politie in- of uitgescreend werden. Dit figuur laat zien dat van alle misdrijven (voltooide misdrijven en pogingen) gemiddeld ongeveer 42% in behandeling wordt genomen. Voor gemiddeld ongeveer 40% van alle misdrijven wordt een opsporingsonderzoek afgerond, waarvan 23% met een of meerdere verdachten. In 2% van de gevallen is de zaak wel in behandeling genomen, maar heeft dit niet geleid tot een succesvolle afronding van het onderzoek (de zaak is voortijdig beëindigd). In overleg met het OM wordt bepaald wanneer het onderzoek wordt stopgezet. De misdrijven die in behandeling worden genomen zijn onder andere zeden-, gewelds- en levensdelicten. Daarbij kan sprake zijn van een aangifte of een geconstateerd feit zonder aangifte. De verdere afhandeling van afgeronde of lopende opsporingsonderzoeken, waarin een verdachte is verhoord, wordt hieronder in paragraaf 4.3 in meer detail beschreven en gekwantificeerd.

Van alle misdrijven wordt gemiddeld ongeveer 58% niet verder in behandeling genomen. Het betreft hier voor het merendeel diefstallen van (brom- of snor)fietsen, overige vermogensdelicten, vernieling, diefstal uit of vanaf motorvoertuigen en verkeersdelicten (veelal doorrijden na een ongeval waarbij er sprake is van enkel materiële schade). In tabel 4.1 is voor de misdrijven die door de politie niet in onderzoek zijn genomen de globale landelijke verdeling naar categorie weergegeven. Deze verdeling kan per korps wat verschillen, afhankelijk van de lokale prioritering en het volume van de diverse typen misdrijven.

Tabel 4.1 Verdeling van de door de politie in 2013 uitgescreende misdrijven

Delict	Percentage
Diefstal van (brom- of snor-) fietsen	18%
Overige vermogensdelicten	16%
Vernieling of zaaksbeschadiging	15%
Diefstal uit of vanaf motorvoertuigen	14%
Verkeersdelicten	11%
Zakkenrollerij	6%
Diefstal of inbraak bedrijven en instellingen	3%
Diefstal of inbraak box, garage, schuur of tuinhuis	3%
Diefstal of inbraak woning	3%
Diefstal af, uit of van overige voertuigen	3%
Diefstal van motorvoertuigen	2%
Overig (waaronder fraude, winkeldiefstal, bedreiging, mishandeling en alcoholdelicten)	6%

4.3 Afhandeling van verhoorde verdachten

In 2010 en 2011 zijn er door de politie 533.808 strafzaken behandeld waarin een verdachte voor een of meerdere feiten (misdrijven) binnen een PV is verhoord. Het gaat hier, zoals hierboven aangegeven, om unieke PV-verdachtecombinaties. Het kan zijn dat een verdachte aan twee verschillende PV's is gelinkt; er is dan sprake van twee strafzaken. Ook kan het zijn dat binnen één PV twee verdachten zijn gehoord; ook dan is er sprake van twee strafzaken.
In tabel 4.2 is van de onderzochte zaken weergegeven of ze binnen twee jaar na het eerste verhoor zijn afgehandeld door de politie en, zo ja, op welke wijze. Een uitleg van deze uitstroomwijzen is te vinden in paragraaf 3.3.1.

Tabel 4.2 Verdeling van de uitstroom van strafzaken (alleen misdrijven) uit de opsporingsfase

Afhandelingswijze	Aantal	Percentage
Wel uitgestroomd	531.220	99,5%
Inzenden naar OM	422.275	79,1%
Halt-verwijzing	11.273	2,1%
Reprimande	1.897	0,4%
Sepot	59.007	11,1%
Overig (waaronder transatie en strafbeschikking)	36.768	6,9%
Niet uitgestroomd	2.588	0,5%
Totaal	**533.808**	

Deze resultaten laten zien dat het merendeel van de misdrijfzaken na verhoor wordt ingezonden naar het OM (bijna 80%) en dat in ongeveer een op de tien zaken de

verdachte een sepot heeft gekregen (ruim 11%). Een zeer klein deel van de zaken (0,5%) is niet binnen twee jaar door de politie afgehandeld.

4.3.1 Halt-afdoeningen

De politie kan een zaak afdoen door de verdachte door te verwijzen naar Halt. Voor de onderzochte zaken in de onderzoeksperiode kwam dit in 2% van de gevallen voor. De Halt-straf is een pedagogische interventie voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een (relatief licht) strafbaar feit hebben gepleegd, zoals vernieling, schoolverzuim of winkeldiefstal. Deze afdoening bedraagt maximaal 20 uur en bestaat uit een gesprek met de jongere en diens ouders, het aanbieden van excuses, eventueel het vergoeden van schade, het maken van één of meerdere leeropdrachten en soms het uitvoeren van een werkstraf. In juridisch opzicht gaat het om een voorwaardelijk sepot, en is een Halt-afdoening zelf dus geen sanctie, maar een vrijwillig alternatief om een sanctie te voorkomen. Indien de Halt-afdoening niet succesvol wordt doorlopen, voldoet de jongere daarmee niet aan de voorwaarden voor het sepot en wordt het proces-verbaal alsnog naar het OM verzonden (de 'negatieve terugmelding'). Een positief afgeronde Halt-straf wordt niet opgenomen in de justitiële documentatie.
Naast de politie mogen ook buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's), bijvoorbeeld leerplichtambtenaren, jongeren doorverwijzen naar Halt. Hiervoor gelden, net als voor de politie, de hierboven genoemde criteria. De officier van justitie heeft de ruimte om ook jongeren die niet (helemaal) aan de Halt-criteria voldoen, alsnog naar Halt te verwijzen. Dit kan bijvoorbeeld als het een niet Halt-waardig maar wel vergelijkbaar delict betreft of als de jongere om religieuze of culturele redenen niet bekent, maar wel naar Halt wil. Van het vrijwillige karakter van Halt kan echter niet afgeweken worden. Daarnaast kan het OM sinds kort, in het kader van de invoering van de ZSM-werkwijze (zie paragraaf 6.5.1) naar Halt verwijzen voor delicten waarvoor eerder taakstraffen tot 40 uur gegeven werden. De officier maakt in beide gevallen gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid.
Omdat een Halt-verwijzing doorgaans plaatsvindt zonder dat het OM erbij betrokken is, wordt deze in dit onderzoek toegerekend aan de opsporingsfase en worden zaken met een dergelijke verwijzing buiten beschouwing gelaten in de ketenbrede analyse. De tenuitvoerlegging van Halt-straffen wordt hier daarom inzichtelijk gemaakt op basis van een aantal kengetallen[12]. In 2013 stroomden er 17.205 zaken in bij Halt. Hiervan waren er 9.762 een reactie op een overtreding en 7.443 een reactie op een misdrijf. In totaal stroomden er in dat jaar bij Halt 17.182 zaken uit. Hiervan werden er 15.301 (bijna 90%) succesvol afgerond.

4.4 De aansluiting tussen politie en OM

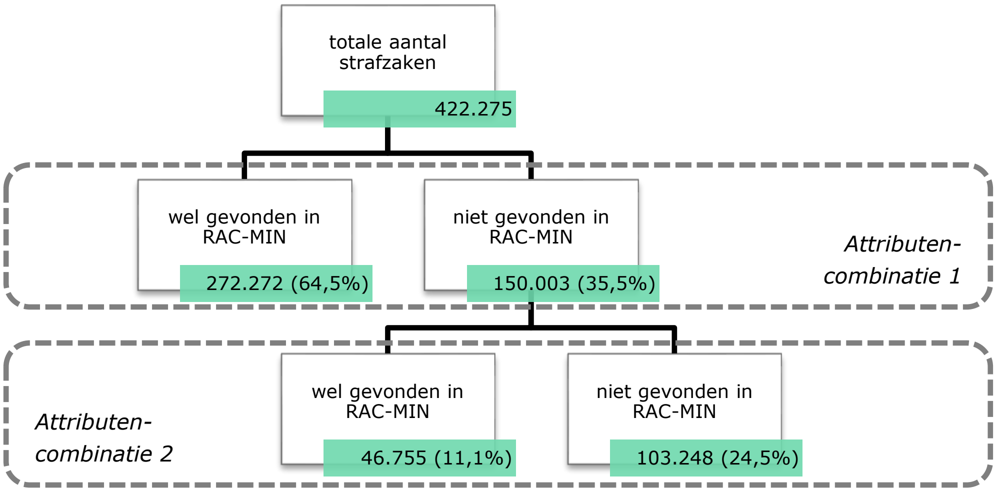
Om het koppelvlak tussen politie en OM in kaart te brengen, zijn de registraties van politie en OM twee kanten op vergeleken: van politie naar OM en andersom. Eerst is gekeken hoeveel van de door de politie geregistreerde strafzaken (unieke PV-verdachtecombinaties) terug te vinden zijn in het registratiesysteem RAC-MIN van het OM. Hierbij is alleen gekeken naar de zaken waarin het PV volgens de politie is ingezonden naar het OM. Dit zijn er in totaal 422.275 (zie ook tabel 4.2).
Voor de matching zijn twee attributencombinaties gebruikt (zie ook paragraaf 3.3.2):

[12] Bron: Strafrechtketenmonitor WODC

1 in eerste instantie, voor alle 422.275 PV-verdachtecombinaties met als afhandeling inzenden naar OM: attributencombinatie korpscode én PV-nummer én geboortedatum; en
2 in tweede instantie, voor de overgebleven, niet-gevonden PV-verdachtecombinaties: attributencombinatie korpscode én pleegdatum én geboortedatum.

De resultaten van beide combinaties staan in figuur 4.2 weergegeven.

Figuur 4.2 In RAC-MIN teruggevonden strafzaken (PV-verdachte-combinaties) uit politiedata



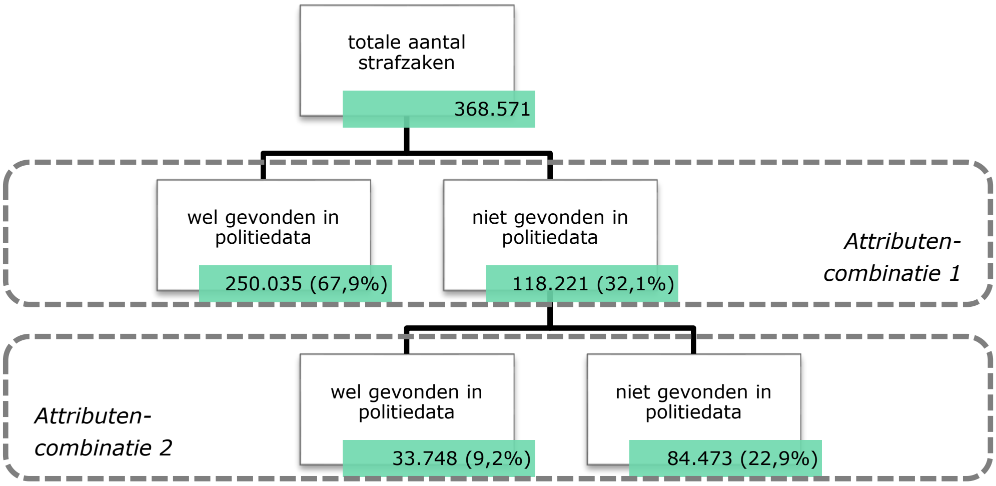
Van de 422.275 strafzaken kan op basis van de eerste attributencombinatie bijna twee derde gevonden worden. Op basis van de tweede attributencombinatie kan van de overgebleven 150.003 niet gevonden zaken ruim 30% alsnog teruggevonden worden. Teruggerekend naar het totaal resulteert dit in 11% extra gevonden zaken. Op basis van beide attributencombinaties kan dus 76% van de door de politie naar het OM ingezonden zaken teruggevonden worden in het registratiesysteem van het OM.

Vervolgens is bekeken hoeveel door het OM geregistreerde strafzaken (parketnummers) in RAC-MIN teruggevonden kunnen worden in de registratie van de politie. Hierbij is alleen gekeken naar parketnummers die door het OM in 2010 en 2011 zijn ingeschreven en

- die zijn aangeleverd door 1 van de 26 politiekorpsen;
- waarin er sprake is van een misdrijf; en
- het eerste verhoor in 2010 of 2011 heeft plaatsgevonden.

Zaken die niet aan deze criteria voldoen, komen namelijk logischerwijs niet voor in de politiedata en kunnen per definitie niet teruggevonden worden. In totaal zijn in de genoemde periode door het OM 658.457 zaken geregistreerd die afkomstig zijn van de politie, waarvan het in 413.457 gevallen om misdrijven gaat. Daarvan hebben 44.886 parketnummers geen datum eerste verhoor of een datum eerste verhoor die buiten de genoemde periode ligt. Er blijven 368.571 parketnummers over die op basis van de twee hierboven genoemde attributencombinaties gezocht zijn in de dataset van de politie. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 4.3. Hieruit blijkt dat van de door het OM ingeschreven strafzaken in 2010 en 2011 (waarin het eerste verhoor ook in deze periode valt en het gaat om een misdrijf) 77% (68% + 9%) teruggevonden kan worden in de politiedata.

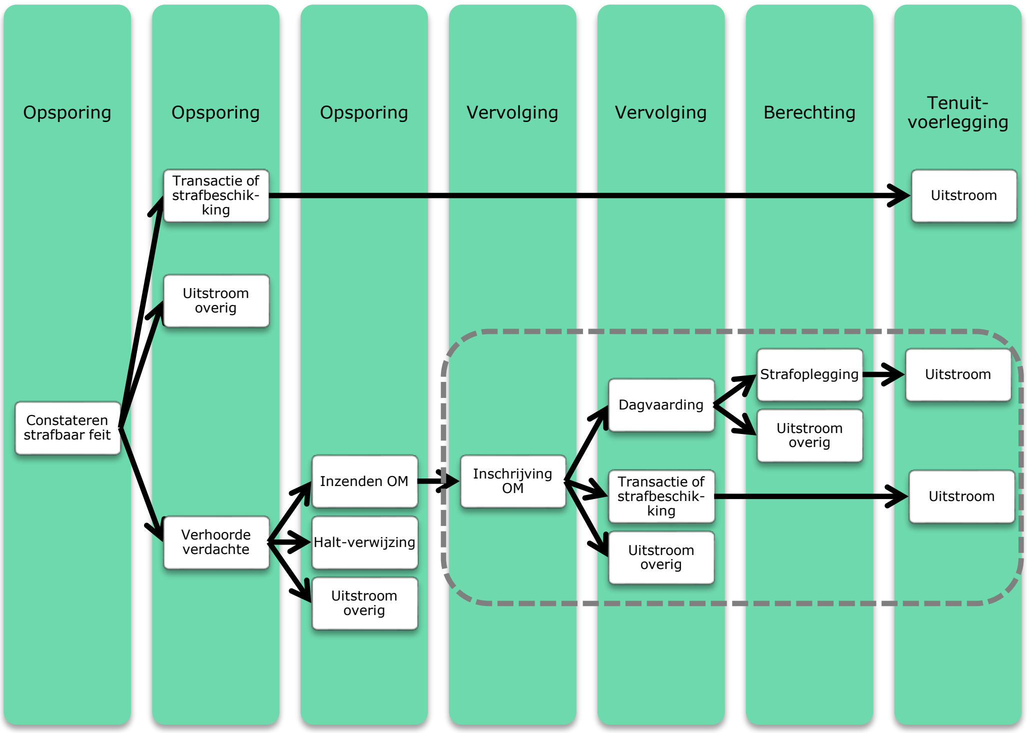
Figuur 4.3 In politiedata teruggevonden strafzaken (parketnummers) uit RAC-MIN



Beide kanten op komen de registraties dus in ruim drie kwart van de gevallen overeen. Met de in dit onderzoek gebruikte methode en beschikbare data is door het WODC niet te achterhalen waarom bepaalde zaken niet gematched kunnen worden. Het is de verwachting dat het hier veelal om technische redenen gaat. Voor de vergelijking van politie naar OM kan het verschil naar verwachting voor een belangrijk deel verklaard worden doordat het OM zaken die direct geseponeerd worden niet eerst inschrijft. Dit is door het WODC echter niet te kwantificeren. Mede gelet op het feit dat het relatief oude zaken betreft, gaat het te ver om de geconstateerde mismatch binnen dit onderzoek nog verder uit te zoeken. In de toekomst wordt een betere aansluiting tussen politie en OM voorzien met de landelijke implementatie van BOSZ, doordat zowel politie als OM in dit systeem registreren. Medio 2012 is BOSZ bij alle politie-eenheden geïmplementeerd en vanaf 2014 zijn ook alle arrondissementsparketten van het OM aangesloten (met uitzondering van de landelijke parketten). Daarnaast verkennen politie en OM samen met het programma VPS de mogelijkheid tot het structureel koppelen van (informatie over) zaken.

5 Resultaten deel 2: ketenbrede analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de ketenbrede analyse weergegeven. Het betreft hier de uitstroom (binnen twee jaar) van strafzaken die in de onderzochte periode zijn ingestroomd bij het OM. De scope van deze analyse is in onderstaand figuur gemarkeerd met het grijze gestippelde kader.



5.1 Afbakening en dataset

De in paragraaf 3.4.1 toegelichte analysedatabase vormt de basis voor de ketenbrede analyse. In deze database zijn strafzaken (parketnummers) opgenomen die aan de volgende criteria voldoen:

- datum inschrijving OM ligt tussen 1 januari 2010 en 31 december 2011; en
- aanleverende instantie is één van de 26 politiekorpsen.

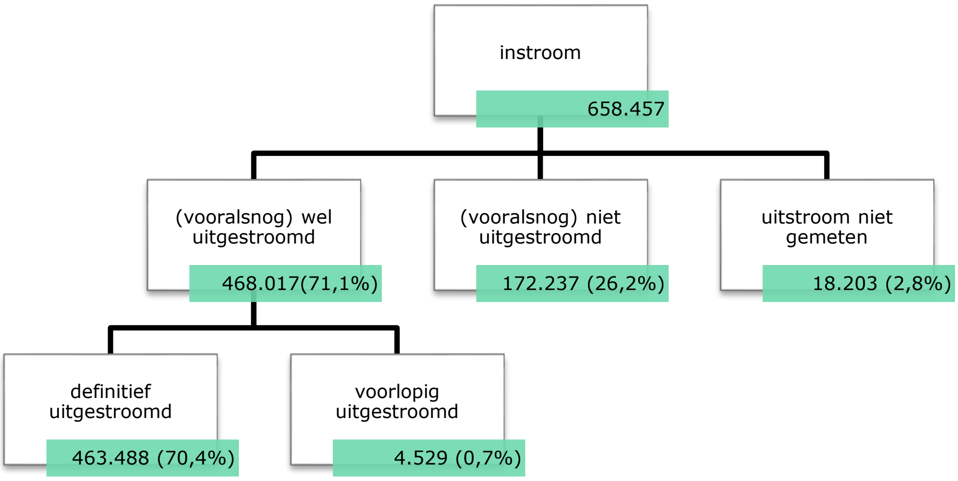
Als bron voor de selectie van zaken is RAC-MIN (zie paragraaf 3.1.2) gebruikt. Als gevolg van deze keuzes zijn er in de onderhavige ketenbrede analyse over de acht cohorten in totaal 658.457 strafzaken gevolgd. Al deze zaken zijn in 2010 en 2011 ingestroomd bij het OM. Merk op dat het strafbare feit al (veel) eerder gepleegd kan zijn en dat het eerste verhoor van de verdachte ook al voor deze periode kan hebben plaatsgevonden. Iedere strafzaak wordt voor de periode van exact twee jaar vanaf de inschrijving bij het OM door de strafrechtketen gevolgd. De onderzochte parketnummers zijn in 2010 of 2011 ingeschreven bij één van de negentien toenmalige arrondissementsparketten of één van de landelijke onderdelen. In bijna twee derde van deze strafzaken gaat het om rechtbankzaken (misdrijven) en in ongeveer een derde om kantonzaken (overtredingen). Het betreft in 87% van de gevallen zaken met een meerderjarige verdachten. In 12% van de onderzochte strafzaken is

de verdachte minderjarig en in 1% van de gevallen is de leeftijd van de verdachte onbekend of gaat het om een rechtspersoon.

5.2 Resultaten

Zoals uitgelegd in paragraaf 3.4.2 worden de zaken die in de onderzochte periode zijn ingestroomd bij het OM onderverdeeld in drie categorieën: (vooralsnog) wel uitgestroomd, (vooralsnog) niet uitgestroomd en uitstroom niet gemeten. Hieronder worden eerst de resultaten op deze drie hoofdcategorieën beschreven. Vervolgens worden in drie paragrafen deze resultaten maximaal twee niveaus dieper uitgesplitst. In figuur 3.3 staan alle uitstroomcategorieën die worden onderscheiden schematisch weergegeven. Hieronder volgt steeds een deel van dit figuur, aan de hand waarvan de resultaten worden beschreven en toegelicht. Met een dikke zwarte rand wordt aan het begin van de paragraaf steeds aangegeven over welke categorie in het totaalschema de beschrijving gaat.

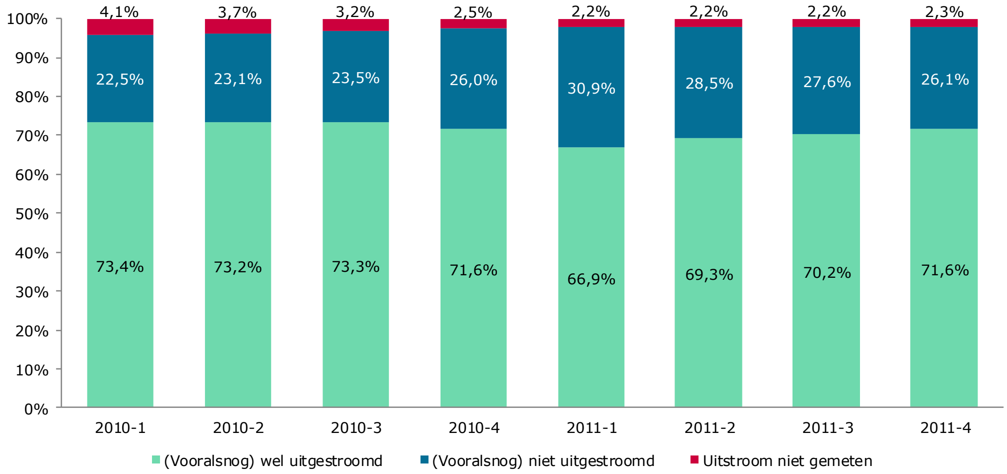
Figuur 5.1 Verdeling van de bij het OM ingestroomde strafzaken naar uitstroomwijze



Uit deze resultaten (zie figuur 5.1) blijkt dat van de 658.457 in 2010 en 2011 bij het OM ingestroomde strafzaken bijna drie kwart binnen twee jaar de strafrechtketen heeft verlaten. Deze zaken zijn definitief of voorlopig uitgestroomd. Het grootste gedeelte is definitief uitgestroomd (70,4% van de totale instroom), in slechts een klein deel van de gevallen is er sprake van voorlopige uitstroom (0,7%). In deze zaken is er nog een (kleine) kans dat ze alsnog doorstromen naar een andere partner in de keten.

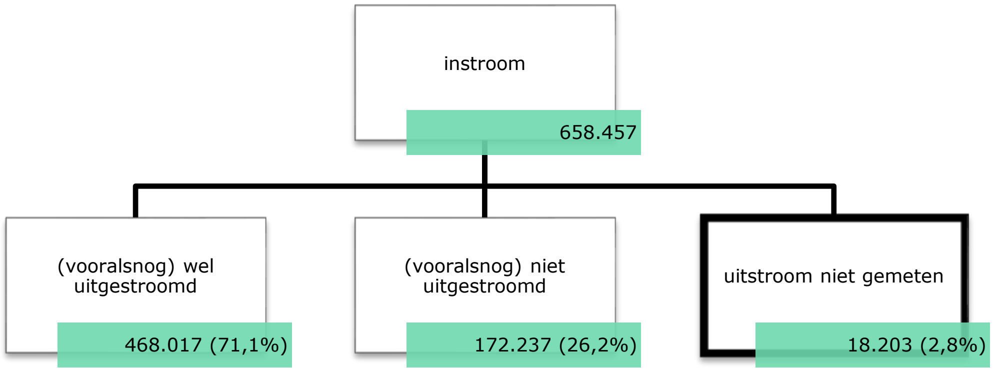
Ongeveer een kwart van de zaken bevindt zich na twee jaar nog in een van de fasen van de strafrechtketen. Deze resultaten worden in figuur 5.2 verder uitgesplitst naar instroomkwartaal. Hieruit blijkt dat de resultaten over de kwartalen redelijk vergelijkbaar zijn: het percentage niet uitgestroomde strafzaken ligt tussen de 22,5 en 30,9%. Dit percentage is het grootst voor de strafzaken de in het eerste kwartaal van 2011 zijn ingestroomd bij het OM. Daarna neemt het percentage geleidelijk weer af tot 26,1%.

Figuur 5.2 Verdeling per kwartaal van de bij het OM ingestroomde strafzaken naar uitstroomwijze



In onderstaande paragrafen worden de drie uitstroomcategorieën verder verdeeld zodat inzicht wordt gegeven in de fase waarin de uitstroom heeft plaatsgevonden en/of de fase waarin de strafzaak zich na twee jaar bevindt. Eerst wordt de categorie 'uitstroom niet gemeten' toegelicht.

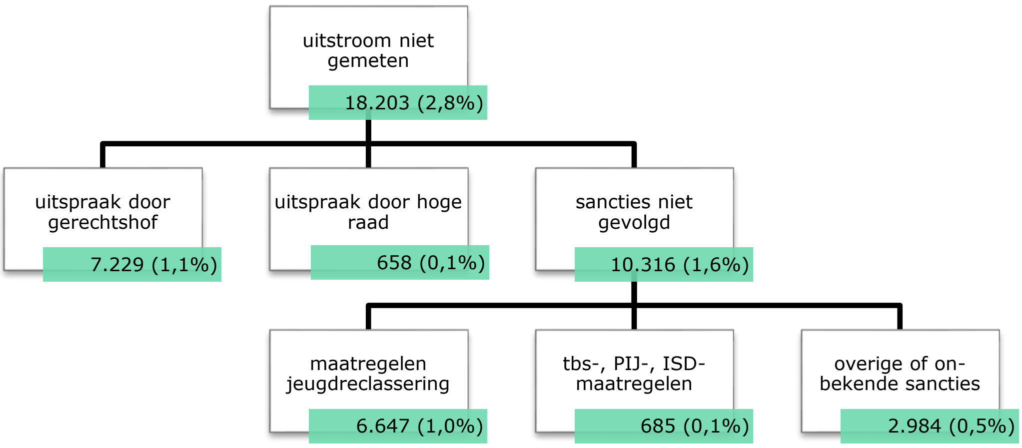
5.2.1 Verdieping categorie 'uitstroom niet gemeten'



Zoals uitgelegd in paragraaf 3.4.2 vallen in de categorie 'uitstroom niet gemeten de strafzaken waarvan de uitstroom niet gemeten kon worden omdat er geen data op het benodigde detailniveau opgevraagd zijn of geleverd konden worden. Voor al deze zaken geldt dat er al wel een inhoudelijke beslissing door OM en/of ZM genomen, maar dat het vervolg daarvan niet gemeten kan worden.
Enerzijds gaat het om uitspraken van het gerechtshof waarover geen inhoudelijke informatie beschikbaar is of om uitspraken van de Hoge Raad die niet goed verder in de keten gevolgd kunnen worden. Voor deze zaken geldt dat ze binnen twee jaar na instroom in hoger beroep en/of cassatie zijn behandeld en dat er arrest is gewezen. Anderzijds gaat om zaken die in de uitvoeringsfase niet gevolgd kunnen worden. Van deze zaken is dus wel bekend dat er binnen twee jaar na instroom bij het OM een afdoeningsbeslissing is genomen door het OM en/of een gerechtelijke uitspraak met strafoplegging is gedaan.

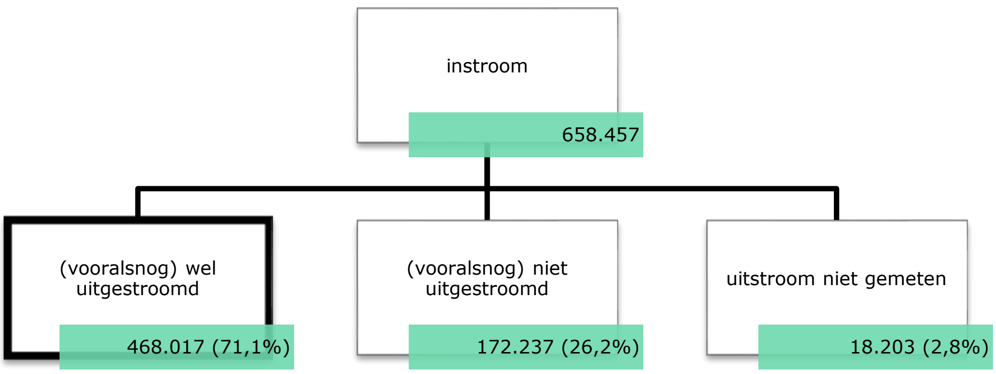
Uit figuur 5.3 blijkt dat het grootste gedeelte van de categorie 'uitstroom niet gemeten' bestaat uit zaken waarvan de tenuitvoerlegging niet gemeten kan worden (1,6% van de totale instroom). Hierbij gaat het voornamelijk om zaken waarin een minderjarige verdachte een bijzondere voorwaarde opgelegd heeft gekregen die ten uitvoer moet worden gelegd door de jeugdreclassering. (1,0%). Een ander groot gedeelte van de categorie bestaat uit arresten van gerechtshoven in de periode voor mei 2011 en na april 2014 (1,1%). In slechts een klein deel van de zaken is er sprake van een arrest door de Hoge Raad (0,1%).

Figuur 5.3 Uitsplitsing van de bij het OM ingestroomde strafzaken waarvoor de uitstroom niet gemeten kon worden



Omdat het om een behoorlijke groep zaken gaat, wordt de tenuitvoerlegging van jeugdreclasseringsmaatregelen hier inzichtelijk gemaakt worden op basis van een aantal kengetallen[13]. In 2013 stroomden er bij de jeugdreclassering in totaal 5.306 uit te voeren maatregelen in; het merendeel bestond uit reguliere jeugdreclasseringsmaatregelen (4.813 zaken). De uitstroom in deze periode bedroeg 7.056 maatregelen en de voorraad bestond uit 10.839 maatregelen. Tot slot waren er in 2013 12.389 lopende maatregelen.

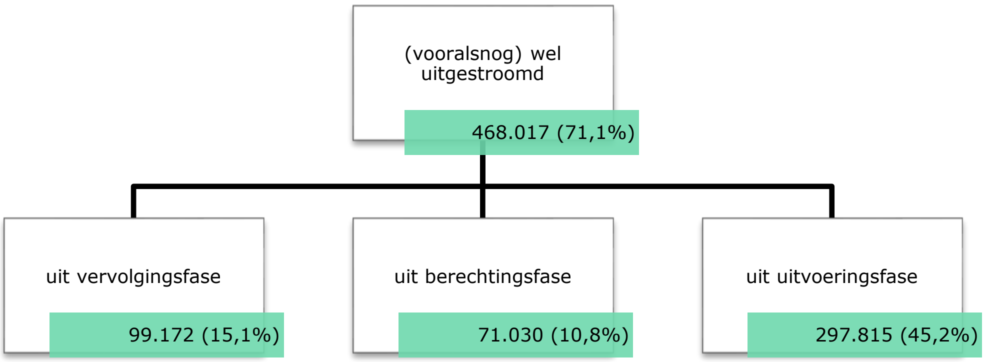
5.2.2 Verdieping categorie '(vooralsnog) wel uitgestroomd'



[13] Bron:Strafrechtketenmonitor WODC

Van alle strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM heeft 71,1% binnen twee jaar de strafrechtketen verlaten. Uitstroom uit de strafrechtketen kan op verschillende momenten plaatsvinden, daarom worden in deze paragraaf de resultaten verder uitgesplitst naar het moment van uitstromen. Uit figuur 5.4 blijkt dat de meeste zaken (ruim 45% van de totale instroom) uitstromen uit de uitvoeringsfase. In deze zaken zijn er door het OM of de rechter een of meerdere sancties opgelegd die allemaal positief zijn afgedaan. In ruim 15% van de gevallen is de strafzaak door het OM afgedaan zonder een strafoplegging en in bijna 11% gebeurde dit door de rechter in eerste aanleg of in hoger beroep.
De precieze uitstroomresultaten voor de verschillende fasen worden in tabel 5.1 verder uitgesplitst. Hieruit blijkt dat het grootste gedeelte van de strafzaken die in de vervolgingsfase uitstromen door het OM zijn geseponeerd. Een kleiner deel stroomt uit door een voeging of overdracht: deze zaken zijn samengevoegd met een andere strafzaak en worden verder behandeld onder een ander parketnummer. Deze zaken worden geteld als uitgestroomd, omdat het parketnummer van de gevoegde zaak ophoudt te bestaan en als zodanig is uitgestroomd. Het zou echter zo kunnen zijn dat de gevoegde zaken nog in behandeling zijn onder het nieuwe parketnummer. De gevoegde zaak geldt in dat geval wel als nog niet uitgestroomd.
In de berechtingsfase stromen de meeste zaken uit omdat er door de rechter geen straf of maatregel (5,2%), of alleen een geheel voorwaardelijke straf zonder toezicht door de reclassering (3,2%) is opgelegd. Het vonnis van de rechter is daarmee het einde van de zaak; er hoeft geen tenuitvoerlegging plaats te vinden. In een klein deel van de zaken is er sprake van een voeging (1,9%) of een andere uitstroomreden (0,6%).

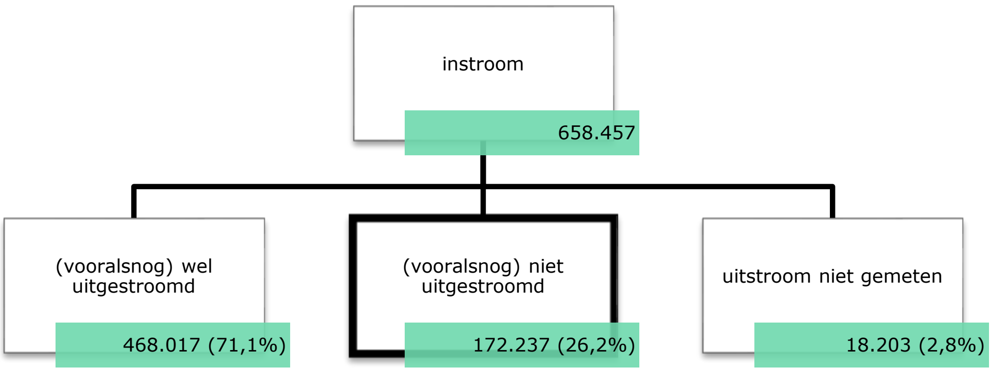
Figuur 5.4 Uitsplitsing van de bij het OM ingestroomde strafzaken die binnen twee jaar zijn uitgestroomd



Tabel 5.1 Uitsplitsing op detailniveau van de bij het OM ingestroomde strafzaken die binnen twee jaar zijn uitgestroomd

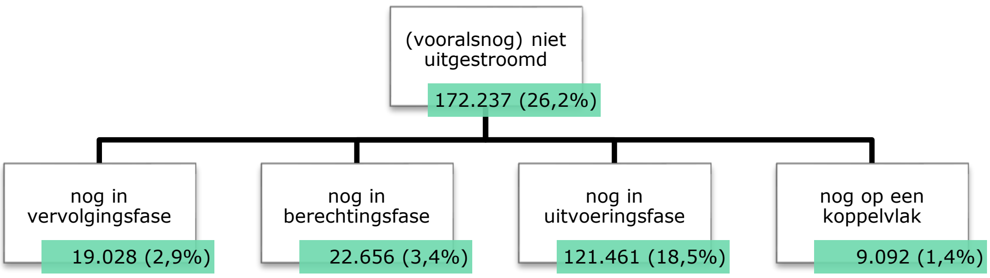
Uitstroomresultaat	Aantal	Percentage t.o.v. totale instroom
Uitgestroomd uit vervolgingsfase	99.172	15,1%
Sepot	84.758	12,9%
Voeging of overdracht	14.414	2,2%
Uitgestroomd uit berechtingsfase	71.030	10,8%
Voeging	12.217	1,9%
Vrijspraak, schuldigverklaring zonder strafoplegging, ontslag van alle rechtsvervolging	34.304	5,2%
OM niet ontvankelijk, dagvaarding nietig, rechter niet bevoegd, verwijzing naar ander forum, overige uitspraken	3.799	0,6%
Strafoplegging, maar alle sancties geheel voorwaardelijk	20.710	3,2%
Uitgestroomd uit uitvoeringsfase	297.815	45,2%
Na sanctieoplegging door OM	139.232	21,2%
Na sanctieoplegging door ZM	158.583	24,1%
Totaal	**468.017**	**71,1%**

5.2.3 Verdieping categorie '(vooralsnog) niet uitgestroomd'



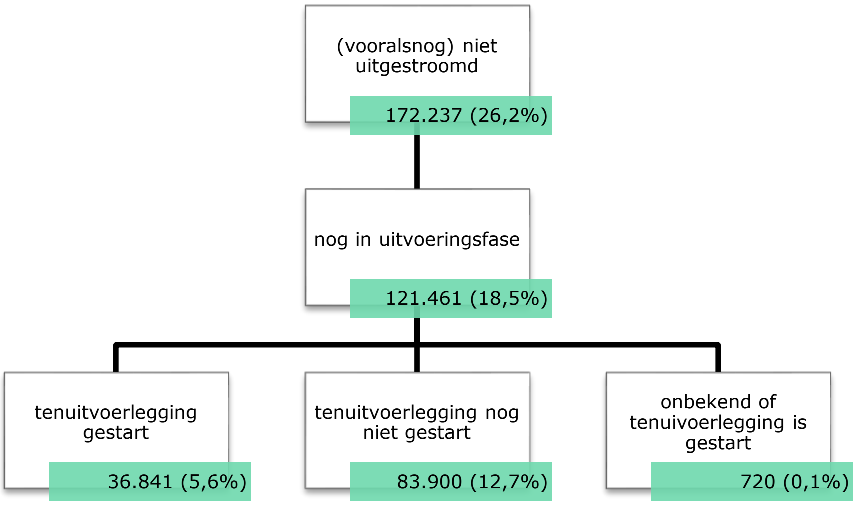
Uit de resultaten blijkt dat 26,2% van de strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM na twee jaar nog niet is afgehandeld. In figuur 5.5 wordt uitgesplitst in welke fase deze zaken zich na twee jaar bevinden.

Figuur 5.5 Uitsplitsing van de bij het OM ingestroomde strafzaken die niet binnen twee jaar zijn uitgestroomd



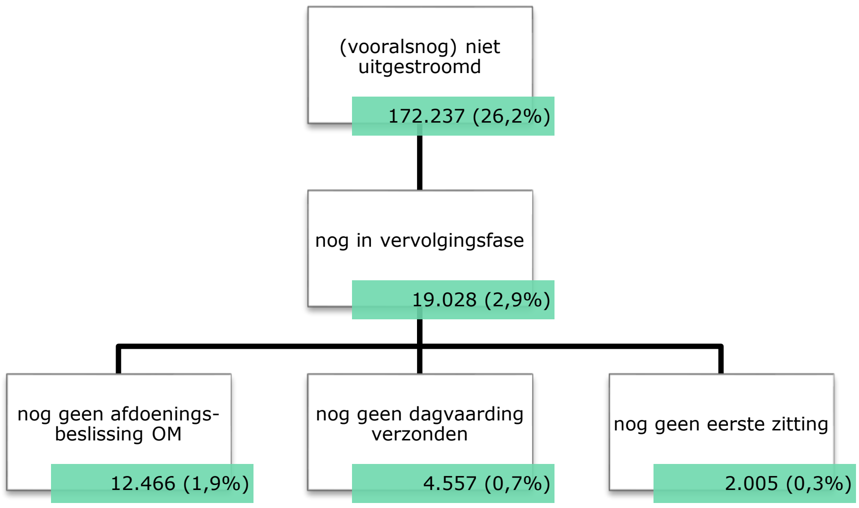
Het merendeel van de strafzaken die niet binnen twee jaar zijn uitgestroomd, bevindt zich in de uitvoeringsfase (18,5% van de totale instroom) of op het koppelvlak tussen OM/ZM en de uitvoeringsfase (1,4%). Dit zijn zaken waarin een of meerdere sancties zijn opgelegd die nog niet of niet allemaal positief zijn afgerond. In deze gevallen is er dus al wel een strafrechtelijke beslissing genomen. Een zaak bevindt zich nog op een koppelvlak als er door het OM of de rechter een te executeren sanctie opgelegd, maar de zaak nog niet bij een van de partners in de uitvoeringsfase is ingestroomd. In de meeste gevallen (1,3%) gaat het om ZM-sancties, in slechts een klein deel (0,1%) om OM-sancties.
In het grootste gedeelte van deze zaken die zich nog in de uitvoeringsfase bevinden is de tenuitvoerlegging nog niet gestart (12,7% van de totale instroom, zie figuur 5.6). In deze gevallen is de veroordeelde bijvoorbeeld nog niet begonnen aan zijn taakstraf of met het betalen van de opgelegde geldboete. In een klein deel is de tenuitvoerlegging al wel gaande, de veroordeelde zit dan bijvoorbeeld zijn gevangenisstraf uit of staat onder toezicht van de reclassering. Het gaat hierbij voornamelijk om geldboetes: strafbeschikkingen van het OM (2,8%) en boetevonnissen van de ZM (8,1%).

Figuur 5.6 Uitsplitsing van de bij het OM ingestroomde strafzaken die na twee jaar nog in de uitvoeringsfase zitten

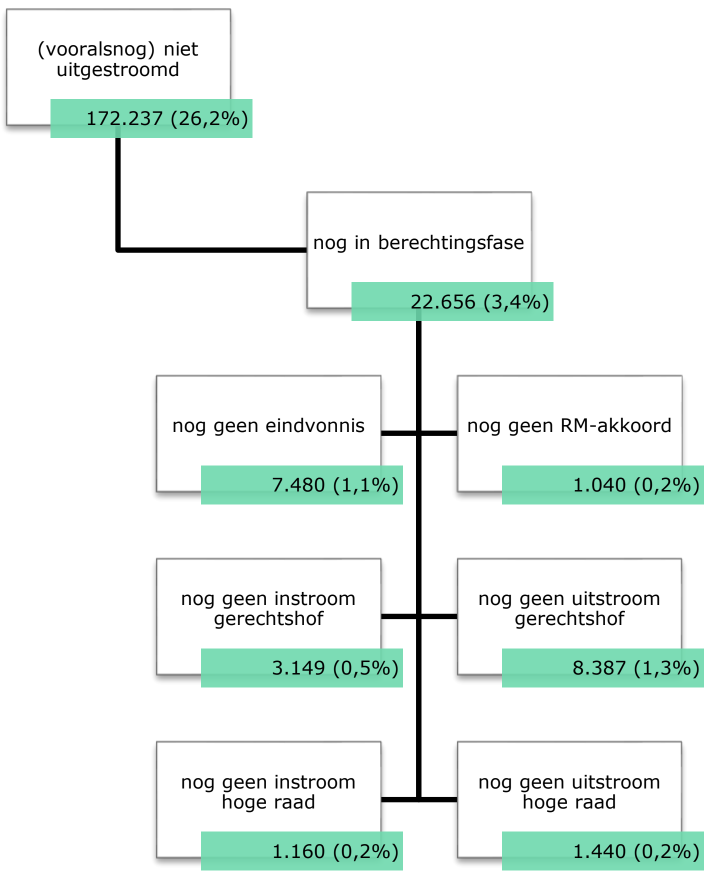


Een klein deel van de zaken (ruim 6%) bevindt zich twee jaar na instroom nog in de vervolgings- of berechtingsfase. Voor de vervolgingsfase geldt dat in het grootste deel van de zaken nog geen beslissing is genomen door het OM of dat het OM besloten heeft te dagvaarden, maar dat de dagvaarding nog niet is verzonden (zie figuur 5.7). Voor de zaken die zich nog in de berechtingsfase bevinden, gaat het voornamelijk om zaken waarin de behandeling in eerste aanleg (1,1%) of hoger beroep (1,3%) nog loopt (zie figuur 5.8). Voor de eerste groep zaken geldt dat er al wel een eerste zitting is geweest, maar dat er nog geen eindvonnis is uitgesproken. De tweede groep zaken is al wel ingestroomd bij het gerechtshof, maar het hof heeft nog geen uitspraak gedaan.

Figuur 5.7 Uitsplitsing van de bij het OM ingestroomde strafzaken die na twee jaar nog in de vervolgingsfase zitten



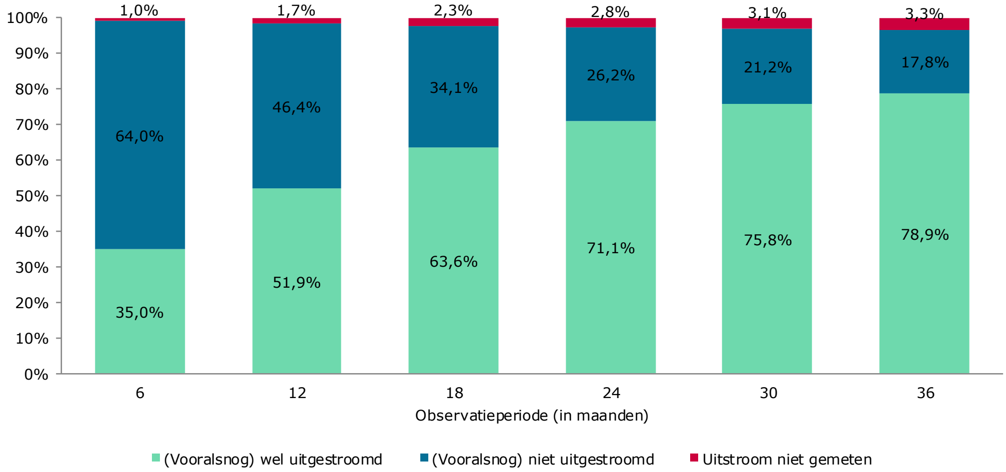
Figuur 5.8 Uitsplitsing van de bij het OM ingestroomde strafzaken die na twee jaar nog in de berechtingsfase zitten



5.2.4 *Uitstroomresultaten na drie jaar*

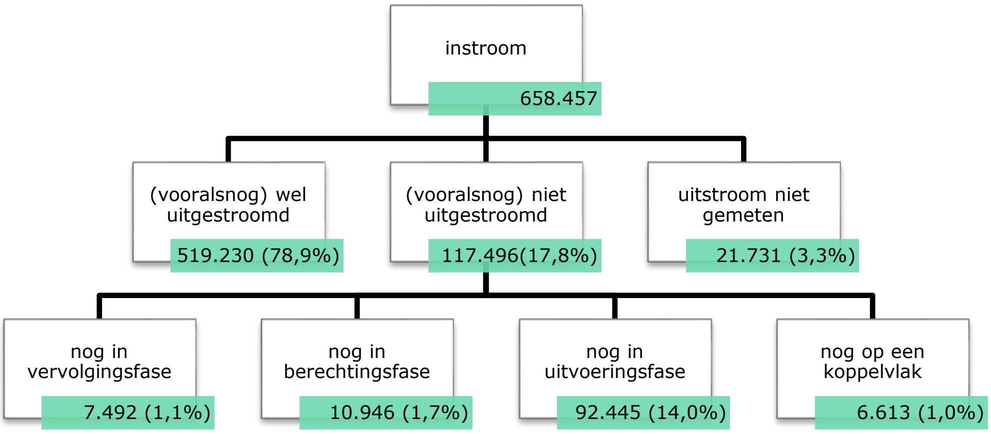
Uit bovenstaande resultaten blijkt dat twee jaar na instroom bij het OM 172.237 strafzaken (ruim een kwart van de totale instroom) nog niet zijn uitgestroomd. Een klein deel daarvan (6,3% van de totale instroom) bevindt zich na twee jaar nog in de vervolgings- of berechtingsfase. Omdat de onderzochte zaken uit 2010 en 2011 inmiddels ook voor drie jaar gevolgd kunnen worden, is als aanvulling op de gepresenteerde resultaten gekeken hoe de uitstroom zich in de tijd, tot maximaal drie jaar na instroom, ontwikkeld. Deze resultaten zijn weergegeven in figuur 5.9.
In dit figuur staan de resultaten voor verschillende observatieperiodes, in oplopende volgorde, voor steeds hetzelfde instroomcohort (alle strafzaken ingeschreven bij het OM in 2010 of 2011). Het totaal aantal bekeken strafzaken blijft dus 658.457 ongeacht de observatieperiode. Dit figuur laat zien dat het percentage uitgestroomde zaken toeneemt van 35% na een half jaar tot bijna 79% na drie jaar. Merk op dat de categorie 'uitstroom niet gemeten' ook in aandeel toeneemt als de observatieperiode langer is. Dit komt doordat naarmate de tijd vordert in steeds meer zaken een strafrechtelijke beslissingen genomen wordt en er dus de kans bestaat dat een niet gevolgde sanctie wordt opgelegd of de zaak in de fase hoger beroep of cassatie terecht komt.

Figuur 5.9 Verdeling van de uitstroom van de bij het OM ingestroomde strafzaken over verschillende observatieperioden



Het aantal niet uitgestroomde strafzaken na drie jaar is 54.741 kleiner dan het aantal niet uitgestroomd zaken na twee jaar; dit is ruim 8% van de totale instroom. Deze zaken worden in het derde jaar na instroom dus alsnog afgerond. Als gevolg hiervan bevindt 17,8% van de instroom zich na drie jaar nog in de strafrechtketen (dit was 26,2% na twee jaar). Deze daling doet zich voor in alle fasen van de keten (zie ook figuur 5.10 in vergelijking met figuur 5.5). Na drie jaar zit nog ongeveer 1% van de in de 2010 en 2011 ingestroomde zaken in de vervolgingsfase en bijna 2% in de berechtingsfase.

Figuur 5.10 Verdeling van de bij het OM ingestroomde strafzaken naar uitstroomwijze na drie jaar



6 Conclusies en discussie

In februari 2012 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport *Prestaties in de strafrechtketen* (Algemene Rekenkamer, 2012) gepubliceerd. De bevindingen van de Rekenkamer, die betrekking hebben op de situatie van 1 oktober 2009 tot en met 30 september 2010, wijzen uit dat er in de onderzochte periode sprake was van een aantal tekortkomingen die het optimaal presteren van de strafrechtketen belemmerden. Zo was er, volgens de Rekenkamer, sprake van ongewenste uitstroom doordat strafzaken niet conform wet- en regelgeving de strafrechtketen verlieten, de uitstroom in sommige gevallen ondoelmatig was of leidde tot rechtsongelijkheid. Hoe groot de ongewenste uitstroom uit de strafrechtketen precies was, kon door de Rekenkamer niet vastgesteld worden omdat hierover nauwelijks kwantitatieve informatie beschikbaar was. Naast de constatering dat niet bekend is hoeveel zaken de strafrechtketen ongewenst verlaten, stelde de Rekenkamer vast dat ook de cijfers van verschillende ketenpartners over overeenkomstige grootheden sterk van elkaar verschilden en dat vaak niet bekend was hoeveel zaken werden teruggestuurd naar een voorgaande ketenpartner. Daarom heeft de Rekenkamer aanbevolen om een informatiestrategie voor de strafrechtketen te ontwikkelen waardoor sturing op (on)gewenste uitstroom mogelijk wordt en de Tweede Kamer periodiek hierover geïnformeerd kan worden.
Met het oog op deze aanbevelingen is het inzichtelijk en transparant maken van de in-, door- en uitstroom van strafzaken als doelstelling opgenomen in het programma VPS van het ministerie van VenJ. Het is de bedoeling dat deze stromen in 2016 volledig te verantwoorden en verklaren zijn. Hiertoe heeft het programma VPS het WODC gevraagd een kwantitatief onderzoek uit te voeren naar de aard en de omvang van de uitstroom van zaken uit de strafrechtketen. In dit onderzoek is een methodiek ontwikkeld waarmee strafzaken door de strafrechtketen gevolgd kunnen worden. De resultaten die zijn verkregen met deze methodiek laten zien in hoeverre de zaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM binnen twee jaar zijn afgehandeld en hoeveel zaken zich nog in de strafrechtketen bevinden. Daarbij wordt tevens inzicht gegeven in de aard van de uitstroom. Dit geeft antwoord op de vraag op welke wijze een zaak de keten heeft verlaten: is er bijvoorbeeld sprake van een sepot door het OM of een vrijspraak door de rechter? Voor de zaken die na twee jaar nog niet zijn uitgestroomd, is in kaart gebracht in welke fase van de strafrechtketen ze zich nog bevinden.

Het WODC heeft geprobeerd om in dit onderzoek tevens vast te stellen welke zaken *ongewenst* de keten uitstromen. Dit bleek niet mogelijk omdat er geen objectieve en concreet toepasbare regels geformuleerd kunnen worden waarmee de (on)gewenstheid van de uitstroom bepaald kan worden. De zaken die de strafrechtketen uitstromen, met of zonder vervolging en/of strafoplegging, zijn zodanig divers van aard dat er onvoldoende aanknopingspunten gevonden kunnen worden om hier een positief of negatief oordeel over te vellen. Het is daardoor niet mogelijk om concrete uitstroomwijzen te benoemen die per definitie als ongewenst kunnen worden beschouwd. Alleen op het niveau van de individuele zaak zou bepaald kunnen worden of de uitstroom al dan niet ongewenst was. Dit is echter niet objectief vast te stellen en kan ook alleen door ketenprofessionals gedaan worden. In het voorliggende kwantitatieve onderzoek is de uitstroom daarom alleen naar aard geclassificeerd zonder daarbij een oordeel te vellen over de gewenstheid van de uitstroom.

Het onderzoek betreft misdrijven en overtredingen in alle delictscategorieën[14] (exclusief de (verkeers)overtredingen van de Wahv) met een meerderjarige, minderjarige of rechtspersoon als verdachte. Met betrekking tot de groep te onderzoeken zaken is een afweging gemaakt tussen enerzijds zo recent mogelijke en anderzijds zo volledig en betrouwbaar mogelijke resultaten. Als onderzoeksperiode is daarom gekozen voor de jaren 2010 en 2011: strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd zijn onderzocht. Dit zijn de meest recente zaken die voor een observatieperiode van twee jaar gevolgd kunnen worden. Recentere zaken kunnen nog niet lang genoeg gevolgd worden om een volledig en betrouwbaar beeld te geven van de uitstroom.

6.1 Methode

Aangezien de Algemene Rekenkamer op basis van geaggregeerde gegevens geen conclusies kon trekken over de omvang van de (on)gewenste uitstroom, is in het voorliggende kwantitatieve onderzoek gebruikgemaakt van gegevens op het niveau van individuele strafzaken. Om te volgen hoe strafzaken door de keten stromen, zijn van de verschillende ketenpartners uit de strafrechtketen grote hoeveelheden data verzameld, die vervolgens zijn geïntegreerd in een analysedatabase. In deze database worden de relevante gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden per zaak chronologisch gesorteerd. Deze structuur, die overeenkomsten vertoont met een tijdslijn, geeft een gedetailleerd beeld van hoe een zaak zich heeft ontwikkeld in de tijd: van iedere zaak kan bekeken worden op welke datum door welke ketenpartner welke beslissing is genomen of handeling is uitgevoerd.

6.1.1 Het meten van de uitstroom van strafzaken

Het onderzoek richt zich op de vraag: is de zaak uitgestroomd, en zo ja, op welke wijze, en zo niet, waar in de strafrechtketen bevindt de strafzaak zich; in welke fase of op welk koppelvlak tussen fasen? Er wordt gesproken van *uitstroom* als strafzaken de strafrechtketen verlaten. Voor iedere zaak die in 2010 en 2011 is ingestroomd bij het OM wordt met behulp van de zogenoemde cohortmethode bekeken wat de status van de zaak na afloop van de observatieperiode van twee jaar is en of de zaak de strafrechtketen heeft verlaten. De strafzaken worden vervolgens onderverdeeld in drie hoofdcategorieën:

1 wel uitgestroomde strafzaken;
2 niet uitgestroomde strafzaken; en
3 strafzaken waarvan de uitstroom niet is gemeten of niet gemeten kan worden.

De status van een zaak na twee jaar wordt op basis van de terugwaartse methode bepaald door het laatst geregistreerde datumveld. Deze methode bekijkt iedere zaak terugwaarts door de keten, te beginnen bij de uitvoeringsfase. Is de zaak niet uitgestroomd uit de uitvoeringsfase, dan wordt gekeken of de zaak wel is ingestroomd in de uitvoeringsfase, maar nog niet is uitgestroomd. Vervolgens gebeurt hetzelfde voor eerst de berechtingsfase daarna de vervolgingsfase. Op deze manier worden de relevante gebeurtenissen in de verschillende fasen een-voor-een nagelopen eindigend bij het moment van instroom (de inschrijving door het OM). Een strafzaak waarin nog geen eerste inhoudelijke beslissing is genomen, heeft alleen een inschrijfdatum.

[14] Dit in tegenstelling tot het onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich alleen richtte op gewelds- en vermogensmisdrijven.

In tegenstelling tot de door de Rekenkamer gekozen methodiek, is het met deze methode wel mogelijk om strafzaken door de keten te volgen. Hierdoor kan de aard en de omvang van de uitstroom van strafzaken gedetailleerd (op zaaksniveau) in kaart gebracht worden. Ook ontstaat er zo inzicht in de aansluiting van de gegevens van de verschillende ketenpartners. Doordat de ketenpartners is gevraagd zo veel mogelijk ruwe data vanaf 2010 tot heden te verstrekken, zonder daarbij op voorhand strafzaken uit te filteren, hebben definitieverschillen geen invloed op de gevonden resultaten.
Bij de integratie van de data uit de verschillende bronnen speelden parketnummers een centrale rol. Vanaf de vervolgingsfase (de inschrijving bij het OM) wordt iedere strafzaak namelijk gekenmerkt door een uniek parketnummer dat altijd betrekking heeft op één unieke verdachte. Dezelfde verdachte kan wel aan meerdere zaken, en daarmee parketnummers, verbonden zijn. Op basis van het door de ketenpartners geregistreerde parketnummer wordt bepaald bij welke strafzaak een gebeurtenis hoort. Hierbij wordt aangenomen dat gebeurtenissen met hetzelfde parketnummer tot dezelfde zaak behoren. Het onderzoek laat zien dat de meeste bronnen binnen de strafrechtketen goed te integreren zijn op basis van dit parketnummer. In de opsporingsfase ontbreekt echter het parketnummer (het OM heeft op dat moment nog geen parketnummer toegewezen). Hierdoor was het niet mogelijk om op basis van het parketnummer een analyse van de in- en uitstroom in de strafrechtketen uit te voeren waarin ook de opsporingsfase is meegenomen. Ook bleek het niet mogelijk om de koppeling tussen de data van de politie en het OM op een andere manier betrouwbaar tot stand te brengen. Het onderzoek naar de aard en omvang van de uitstroom bestaat daarom uit twee delen: een aparte analyse van de opsporingsfase en een ketenbrede analyse van de fasen vervolging, berechting en tenuitvoerlegging.
Doordat de analysedatabase flexibel is opgezet en een grote hoeveelheid data uit verschillende registratiesystemen bevat, is het mogelijk om voor vervolgonderzoek allerlei uitsplitsingen en verdiepingsslagen te maken. De ontwikkelde methode en de database kunnen bovendien relatief eenvoudig hergebruikt en aangevuld worden voor een vervolgmeting met recentere zaken en/of structurele monitoring. Het voorliggende onderzoek kan daarbij als nulmeting dienen.

6.1.2 Beperkingen van de meetmethode

De aard en de omvang van de uitstroom van strafzaken is in het voorliggende onderzoek gemeten op basis van door de verschillende ketenpartners geleverde data op zaaksniveau. De gerapporteerde resultaten zijn daardoor sterk afhankelijk van de kwaliteit van deze data. Fouten in de data of het ontbreken van data hebben direct invloed op enerzijds de koppelbaarheid van de bronnen en anderzijds op de juistheid van de gemeten uitstroom.

Zoals hierboven al aangegeven wordt aangenomen dat gebeurtenissen met hetzelfde parketnummer tot dezelfde zaak behoren. Als een ketenpartner echter een fout maakt bij het registreren van dit parketnummer, dan worden mogelijk gebeurtenissen behorende bij verschillende zaken aan elkaar gekoppeld. Ook kan een zaak als gevolg hiervan ‘kwijtraken’. In dat geval is een bepaalde zaak wel naar een volgende partner in de strafrechtketen doorgestroomd, maar kan deze niet teruggevonden worden omdat het parketnummer niet of foutief is geregistreerd. In de meting geldt deze zaak dan als niet uitgestroomd: de zaak bevindt zich op een koppelvlak tussen ketenpartners, omdat de laatst bekende status de uitstroom bij de voorafgaande ketenpartner is en er geen instroom bij de volgende ketenpartner

kan worden gevonden. Dit terwijl de zaak in de praktijk al wel door de betreffende ketenpartner afgehandeld, en daarmee uitgestroomd, kan zijn.
Een beperkende factor hierbij is dat de informatievoorziening in de keten, in de onderzochte periode, vooral bestond uit losstaande bronnen per ketenpartner die voornamelijk gericht waren op de eigen werkzaamheden. Het uitwisselen van gegevens vond daarin maar beperkt plaats. Retourzendingen werden bijvoorbeeld lang niet altijd geregistreerd. Daar komt bij dat het correct registreren van een parketnummer bij sommige organisaties voor het uitvoeren van operationele taken niet altijd nodig is. Zo wordt in de uitvoeringsfase door sommige organisaties vooral gewerkt met persoonsnummers (er worden immers personen behandeld, geen zaken) en zijn parketnummers minder relevant. Na afloop van de onderzochte periode is in deze versnippering deels verandering gekomen met de implementatie van een aantal nieuwe werkprocessen op het gebied van informatie-uitwisseling en de uitrol van ondersteunende registratiesystemen (zie ook paragraaf 6.4.3).

Een andere beperking met betrekking tot datakwaliteit is dat er soms sprake is van vertragingen in de vastlegging en van wijzigingen achteraf. In combinatie met het gebruik van de cohortmethode geven de gerapporteerde resultaten daarom een momentopname weer.
De administratie van strafzaken in het registratiesysteem loopt bij sommige ketenpartners achter. Relevante tussentijdse gebeurtenissen of beslissingen in een strafzaak worden door deze ketenpartners niet direct, maar na enkele weken of maanden geregistreerd; in het uiterste geval pas als de strafzaak is afgerond. De Raad voor de Rechtspraak werkt bijvoorbeeld met 8- en 12-maandsrapportages, waardoor in het begin van het jaar niet altijd actuele gegevens over strafzaken beschikbaar zijn. Een ander voorbeeld is dat het afronden van taakstraffen en toezichten door een reclasseringsmedewerker soms pas na enkele weken wordt vastgelegd in het systeem. Op het moment van meten kan het daardoor lijken alsof een zaak nog niet is uitgestroomd, terwijl dit in de praktijk wel zo is.
Ook worden soms met terugwerkende kracht wijzigingen aangebracht: eerdere gegevens worden gecorrigeerd of overschreven. Het bekijken van de status van dezelfde strafzaak op een later moment, kan daardoor tot een ander resultaat leiden. De datum waarop een ketenpartner de data uit het systeem heeft gehaald voor levering aan het WODC is daarmee van invloed op de gemeten resultaten.
Om nog een andere reden is het moment van meten van invloed op de resultaten. De strafrechtketen kent namelijk allerlei retourstromen. Zo kunnen strafzaken door een ketenpartner afgekeurd worden (omdat de gegevens in het dossier bijvoorbeeld niet compleet zijn) en naar de voorgaande partner teruggestuurd worden. Ook kan een strafzaak die door de Hoge Raad in cassatie is behandeld, worden terugverwezen naar het gerechtshof. En als de tenuitvoerlegging van een sanctie niet lukt, dan wordt een strafzaak vaak teruggestuurd naar het OM, dat een vervolgbeslissing moet nemen. Zoals hierboven al genoemd, worden deze stromen niet altijd geregistreerd. Het is daardoor niet altijd goed na te gaan of er inderdaad sprake is van een retourzending. Het kan dan lijken of een strafzaak nog in behandeling is bij een bepaalde ketenpartner, terwijl deze in de praktijk al door een andere partner wordt behandeld. In het voorliggende onderzoek konden door deze onvolkomenheden retourstromen niet als aparte categorie gekwantificeerd worden. In de gehanteerde methode zijn zoals beschreven in paragraaf 3.4.3 wel een aantal controles opgenomen om zo goed als mogelijk met retourstromen om te gaan, zodat zij de metingen niet vervuilen.

Bij het interpreteren van de resultaten moet eveneens in het oog gehouden worden dat de gebruikte registraties niet altijd een goede afspiegeling van de werkelijkheid

vormen en dat fouten regelmatig voorkomen. Zoals hierboven al vermeld, kan het zijn dat parketnummers niet goed worden geregistreerd en dat daardoor zaken niet goed gekoppeld kunnen worden. Ook de geregistreerde inhoudelijke beslissingen komen niet altijd overeen met de werkelijkheid. In het onderzoek naar overvalverdachten in de strafrechtketen (Rovers, Mesu, Van Nobelen, & Bruinsma, 2013) werd bijvoorbeeld gevonden dat een strafzaak niet door het OM geseponeerd was, terwijl dit wel in de registratie stond. De verdachte was dus toch voor een rechter gebracht. In andere gevallen suggereerde de registratie juist dat een verdachte voor een rechter is geweest, terwijl dit in de praktijk niet het geval was. Dit onderzoek wees uit dat in COMPAS (een van de registratiesystemen van het OM) in één op tien gevallen niet op de juiste wijze of niet volledig is geregistreerd. Een deel van de geconstateerde fouten heeft echter betrekking op de categorisering van strafzaken. Strafbare feiten worden bijvoorbeeld niet door alle ketenpartners op dezelfde manier gelabeld, waardoor verschillen ontstaan als alleen bepaalde delicttypen worden bekeken. Dit vormt in het voorliggende WODC-onderzoek geen probleem. Een strafzaak wordt enkel gekoppeld op parketnummer, daarbij wordt niet gekeken naar de classificatie.
Met de keuze voor de hierboven toegelichte terugwaartse methode, heeft het WODC getracht meetfouten door onvolkomenheden in de registratie zo veel als mogelijk te voorkomen. Deze methode is het minst gevoelig voor het ontbreken van gegevens en het niet goed aansluiten van bronnen, doordat alleen naar de laatste gebeurtenis in een zaak wordt gekeken. Als in de tussenliggende fasen gebeurtenissen niet of foutief geregistreerd zijn, dan heeft dit geen invloed op het gemeten resultaat. Het voorliggende onderzoek blijft echter afhankelijk van de correctheid en compleetheid van de registratiedata. Als gevolg van deze terugwaartse methode zijn de resultaten met name gevoelig voor fouten aan de ‘achterkant’ van de keten.
Gegeven de gebruikte methode en de beschikbare data is het voor het WODC niet mogelijk om te kwantificeren in hoeverre registratiefouten de resultaten beïnvloed hebben. Een deel van de hierboven genoemde fouten in COMPAS hebben door het gebruik van de terugwaartse methode weinig tot geen invloed als de strafzaak inmiddels is doorgestroomd naar de uitvoeringsfase. Dit neemt niet weg dat er ook in deze fase registratiefouten kunnen voorkomen. Om hier betrouwbare uitspraken over te kunnen doen zouden de dossiers achter de registraties bekeken moeten worden. Dit ligt buiten de scope van dit kwantitatieve onderzoek, maar dit is, zoals hieronder wordt uitgelegd, voor een beperkt deel van de zaken wel gedaan door onderzoeksbureau Significant (zie ook paragraaf 6.3).

Een laatste beperking van het onderzoeksmethode heeft te maken met de gehanteerde kwantitatieve benadering. Dit betekent dat de gepresenteerde resultaten berekend zijn op basis van registratiegegevens en dat, conform de doelstelling, er niet inhoudelijk naar de onderzochte strafzaken is gekeken. De gebruikte gegevens bevatten voornamelijk datumvelden: data waarop relevante gebeurtenissen in een strafzaak hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld de instroom- of uitstroomdatum van een zaak bij een ketenpartner). Hierdoor is er weinig achterliggende detailinformatie over de behandeling van zaken aanwezig en kan er bijvoorbeeld geen uitspraak gedaan worden over de kwaliteit van de uitstroom. Ook is er maar beperkt zicht op de redenen waarom bepaalde zaken niet uitstromen. De resultaten laten alleen zien in welke fase van de strafrechtketen niet uitgestroomde zaken zich bevinden; hieruit blijkt bijvoorbeeld niet wat er tot nu toe in deze zaken is gebeurd en welke mogelijkheden er zijn om ze sneller af te ronden. Daarom is een nader kwalitatief onderzoek uitgevoerd door onderzoeksbureau Significant dat een eerste kwalitatieve duiding geeft aan de kwantitatieve resultaten (Reitsma & Heijmen, 2015). In paragraaf 6.3 worden de werkwijze en bevindingen van Significant beknopt weergegeven.

6.2 Resultaten

Hieronder worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek kort weergegeven. Eerst volgen de resultaten van de analyse van de opsporingsfase, daarna de resultaten van de ketenbrede analyse.

6.2.1 Opsporingsfase

Het overgrote deel (99,5%) van de zaken waarin in 2010 en 2011 door de politie een unieke verdachte is verhoord inzake een misdrijf, is binnen twee jaar door de politie afgerond. Het merendeel (79%) van de verdachten is ter vervolging aangeboden aan het OM. In 11% van de gevallen is er sprake van een sepot. In de overige gevallen heeft de verdachte een Halt-verwijzing (2%) of een reprimande (0,5%) gekregen, of is er sprake van een andere afdoening (7%).

6.2.2 Aansluiting politie-OM

Om het koppelvlak tussen de politie en het OM inzichtelijk te maken, zijn de ontvangen databestanden van beide organisaties met elkaar vergeleken. Dit heeft geleid tot de volgende resultaten:
- Van de door de politie naar het OM gestuurde strafzaken waarin een verdachte voor een misdrijf is verhoord kan 76% teruggevonden worden in de registraties van het OM.
- Van de door het OM geregistreerde parketnummers aangaande misdrijven, afkomstig van één van de politiekorpsen en met een eerste verhoor in de onderzochte periode, kan 77% teruggevonden worden in de dataset van de politie.

6.2.3 Ketenbrede analyse

Uit het onderzoek blijkt dat bijna drie kwart (71%) van de strafzaken die in 2010 en 2011 zijn ingestroomd bij het OM binnen twee jaar is afgehandeld. In bijna de helft van de gevallen (45% van de totale instroom) is er sprake van één of meerdere opgelegde sancties die allemaal (positief) zijn afgedaan. In de andere gevallen is er sprake van een strafrechtelijke beslissing door het OM (15%) of de rechter (11%) zonder strafoplegging, bijvoorbeeld een sepot of vrijspraak.
Het merendeel van de zaken die nog niet zijn uitgestroomd, bevindt zich nog in de uitvoeringsfase (bijna 19% van de totale instroom). Dit zijn bijvoorbeeld zaken waarbij een gevangenisstraf is opgelegd die nog niet volledig is uitgezeten. In de meeste gevallen is de tenuitvoerlegging van de sanctie nog niet gestart (13% van de totale instroom). Een klein deel van de ingestroomde zaken (6%) bevindt zich na twee jaar nog in de vervolgings- of berechtingsfase. Het betreft hier bijvoorbeeld zaken waarin het OM nog geen beslissing heeft genomen, of waarin de rechtszaak in eerste aanleg, hoger beroep of cassatie nog loopt.
Voor een klein deel van de ingestroomde zaken kon de uitstroom door het ontbreken van gegevens niet gemeten worden (3% van de totale instroom). Het gaat hier om zaken die zijn behandeld door het gerechtshof (en waarin het eindvonnis niet tussen mei 2011 en mei 2014 is gewezen), de Hoge Raad, de jeugdreclassering of DJI. In al deze zaken is al wel een (eerste) inhoudelijke beslissing genomen door OM en/of ZM.

Het voorliggende onderzoek heeft laten zien dat het goed mogelijk is om de zaakstromen in een groot deel van de strafrechtketen (vanaf de vervolgingsfase) te verantwoorden. De in-, door- en uitstroom van zaken is voor de fasen vervolging,

berechting en tenuitvoerlegging in detail inzichtelijk gemaakt. Doordat het hier een eerste kwantificering betreft, zijn de resultaten lastig te duiden. Het benodigde referentiekader ontbreekt. In dit rapport worden daarom geen uitspraken gedaan over de waarde (in termen van ‘goed’ of slecht’) van de gevonden percentages. Op dit moment kunnen daarom ook nog geen concrete beleidsaanbevelingen worden gedaan. Een vervolgmeting (zie ook paragraaf 6.6) maakt het mogelijk om de huidige meting in perspectief te plaatsen. Het huidige presteren kan dan afgezet worden tegen een nieuwe meting waarin dezelfde meetmethode en definities zijn gehanteerd.

6.3 Kwalitatief onderzoek nog niet uitgestroomde strafzaken

In aanvulling op het voorliggende kwantitatieve onderzoek heeft onderzoeksbureau Significant een kwalitatief onderzoek (Reitsma & Heijmen, 2015) uitgevoerd dat beoogde een eerste duiding van de kwantitatieve resultaten te geven.
In dit kwalitatieve onderzoek is gekeken naar een steekproef van zaken die zich na twee jaar na instroom bij OM nog in de fasen vervolging of berechting bevinden. Om redenen te achterhalen waarom deze zaken nog niet zijn uitgestroomd, zijn van deze steekproef de bijbehorende dossiers besproken met professionals van OM en ZM. In deze interviews zijn in totaal 57 dossiers betrokken. Vervolgens zijn de uitkomsten van de interviews besproken tijdens een expertbijeenkomst met vertegenwoordigers vanuit OM en ZM.
Uit het onderzoek blijkt dat er diverse oorzaken zijn aan te wijzen voor het niet uit- of doorstromen binnen twee jaar, waaronder:

- zaakinhoudelijke redenen (er is bijvoorbeeld sprake van meerdere verdachten of er is nader onderzoek nodig);
- procesmatig redenen (bijvoorbeeld aanhoudingen door afwezigheid van de verdachte, problemen bij de betekening van het vonnis of het nietig verklaren van de dagvaarding);
- technische redenen (de dagvaarding kon bijvoorbeeld niet uitgestuurd worden of de status van de zaak was onduidelijk); en
- rganisatorische redenen (bijvoorbeeld als gevolg van capaciteitsproblemen of prioritering).

Aanvankelijk was het de bedoeling dat het Significant-onderzoek richting zou geven aan een diepgaandere dossieranalyse die het WODC zou laten uitvoeren. Significant stelt echter dat een dergelijke dossieranalyse naar verwachting in hoofdlijnen vergelijkbare resultaten en weinig meer nieuwe inzichten zal opleveren. Daarom is door het programma VPS, in overleg met het WODC, besloten om dit aanvullende dossieronderzoek geen doorgang te laten vinden, mede om onnodige belasting van de ketenorganisaties te voorkomen. Als alternatief wordt voorgesteld om het kwantitatieve onderzoek over drie jaar te herhalen (zie ook paragraaf 6.6).
Het onderzoek heeft daarnaast een aantal aanknopings- en aandachtspunten voor het kwantitatieve WODC-onderzoek opgeleverd die hieronder besproken worden.

De eerste aanbeveling is het inzichtelijk maken van de doorlooptijden tussen de verschillende processtappen. Dit valt echter buiten de doelstelling en afbakening van het huidige onderzoek (zoals ook beschreven in paragraaf 1.3.1). Dit wordt daarom gelaten voor een eventueel vervolgonderzoek. Met de ontwikkelde analysedatabase is dit relatief eenvoudig uit te voeren.

Een tweede aanbeveling betreft het oplossen van door Significant geconstateerde verschillen tussen de dossiers en de registraties in de analysedatabase. Zo bleken een tweetal bekeken zaken in de praktijk al wel te zijn uitgestroomd. De betreffende OM-afdoening was niet (goed) door het OM geregistreerd en ontbreekt daardoor in de analysedatabase. Volgens experts komt het incidenteel voor dat een zaak wordt aangeboden voor zitting, maar dat deze uiteindelijk toch door het OM zelf wordt afgedaan en dat deze afdoening vervolgens niet wordt geregistreerd. Deze constatering is in lijn met de problematiek die in paragraaf 6.1.2 besproken is. Dergelijke onvolkomenheden zijn echter niet op korte termijn, door het WODC, op te lossen en vereisen vooral een betere registratiediscipline bij de ketenpartners.
Een deel van de door Significant geconstateerde verschillen kon wel opgelost worden. Deze hadden te maken met het ontbreken van informatie over de afhandeling van verlofzaken. Dit zijn zaken waarin in hoger beroep is gegaan tegen een door de kanton- of politierechter opgelegde boete van minder dan € 500. In dergelijke gevallen is er verlof nodig om de zaak in hoger beroep te kunnen laten behandelen. In eerste instantie was er in de analysedatabase geen informatie voorhanden over het wel of niet toewijzen van dit verlof. Deze aanvullende informatie is alsnog opgevraagd en in de database opgenomen. Een belangrijk deel van de gevonden verschillen kon daarmee verholpen worden.
De derde aanbeveling is om een nadere analyse te maken van redenen waarom zaken worden aangehouden. Dit is op dit moment nog niet mogelijk doordat deze redenen nu nog niet eenduidig (in RAC-MIN) geregistreerd worden.

6.4 Veranderingen in de strafrechtketen sinds 2010

Om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de uitstroom van strafzaken is gekozen voor de instroomjaren 2010 en 2011. Sindsdien is er echter, onder andere naar aanleiding van het verschijnen van het onderzoeksrapport van de Rekenkamer, het nodige veranderd in de strafrechtketen. Voor de interpretatie van de hierboven beschreven resultaten is het van belang om deze veranderingen in het oog te houden. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder toegelicht.

6.4.1 Herziening Gerechtelijke Kaart en invoering Nationale Politie

In 2011 heeft het toenmalige kabinet besloten dat diverse rechtbanken en gerechtshoven dienden te fuseren, zodat de rechtspraak ook in de toekomst zal kunnen voldoen aan de wensen en behoeften in de samenleving. Deze herindeling zou mogelijkheden moeten bieden tot het beter organiseren van de behandeling van zaken, het leveren van maatwerk en specialisatie van de rechtspraak. De indeling van de politie en het OM zou deze nieuwe indeling moeten volgen zodat zij effectiever en efficiënter met elkaar en de rechtspraak kunnen samenwerken. Per 1 januari 2013 is daarom de indeling van de politie, het OM en de rechtspraak grondig veranderd. Dit is geregeld in de wet Herziening Gerechtelijk Kaart en de nieuwe Politiewet.

In de onderzochte periode (2010-2011) waren er nog negentien arrondissementsparketten en negentien rechtbanken, vijf ressortsparketten en vijf gerechtshoven. Op 1 januari 2013 is het aantal arrondissementsparketten teruggebracht van negentien naar tien. De rechtbanken zijn op dezelfde dag samengevoegd tot tien nieuwe rechtbanken. Per 1 april is de rechtbank Oost-Nederland gesplitst in de rechtbanken Overijssel en Gelderland. Op dit moment zijn er dus tien arrondissementsparketten en elf rechtbanken. Daarnaast zijn de vijf ressortsparketten samengevoegd tot één landelijk ressortsparket (met vier vestigingsplaatsen) en zijn de gerechtshoven

Arnhem en Leeuwarden gefuseerd. Op dit moment zijn er dus vier gerechtshoven. Het OM kent naast deze arrondissementsparketten nog een aantal landelijke onderdelen: het Landelijk Parket, het Functioneel Parket (met vier vestigingsplaatsen) en de Centrale Verwerking OM (CVOM). In de onderzochte periode waren er nog 26 politiekorpsen: de 25 regionale korpsen en het korps landelijke politiediensten (KLPD). Sinds 1 januari 2013 is er één korps Nationale Politie met elf eenheden: tien regionale eenheden en de landelijke eenheid. De gebieden van deze regio's komen overeen met de nieuwe indeling van de arrondissementen en rechtbanken.
Het effect van deze herindeling, en of dit inderdaad heeft geleid tot efficiëntere werkprocessen, is in de huidige resultaten nog niet goed zichtbaar. Gelet op de gehanteerde observatieperiode van twee jaar, kan dit op zijn vroegst pas in 2016 inzichtelijk gemaakt worden. De huidige meting kan daarbij als nulmeting gebruikt worden.

6.4.2 Invoering OM-strafbeschikking

Sinds de invoering van de wet OM-afdoening in 2008 mag het OM voor een aantal veelvoorkomende strafbare feiten, zonder tussenkomst van de rechter, zelf een straf opleggen. Deze straf heet een strafbeschikking. De officier van justitie kan alleen een strafbeschikking opleggen bij overtredingen en bij misdrijven waar maximaal zes jaar gevangenisstraf op staat, en alleen als de schuld van de verdachte vaststaat. Het OM kan geen gevangenisstraf opleggen, dat blijft een taak van de rechter. Middels een strafbeschikking kunnen wel de volgende sancties worden opgelegd:

- een geldboete;
- een onttrekking aan het verkeer;
- een taakstraf tot 180 uur;
- een ontzegging van de rijbevoegdheid voor ten hoogste zes maanden; of
- de verplichting tot betaling aan de staat van een geldbedrag ten behoeve van het slachtoffer (een schadevergoedingsmaatregel).

Ook kan de strafbeschikking (gedrags)aanwijzingen bevatten waaraan de verdachte moet voldoen (bijvoorbeeld het storten van een geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven). De proeftijd bij deze gedragsaanwijzingen is maximaal een jaar.
Naast de strafbeschikking heeft de officier voor sommige delicten de mogelijkheid gehouden om een transactievoorstel te doen. Hiermee wordt vervolging voorkomen en wordt de schuld van de verdachte niet formeel vastgesteld. De verdachte kan een dergelijk voorstel weigeren, waarna de officier naar de rechter moet gaan om de verdachte alsnog te vervolgen. Een strafbeschikking kan door een verdachte niet geweigerd worden; als hij het niet eens is met de beschikking, dan dient hij verzet aan te tekenen. De strafbeschikking en de transactie blijven voorlopig nog naast elkaar bestaan.
Overigens is het opleggen van een strafbeschikking niet alleen voorbehouden aan het OM. Zo is in 2010 de politiestrafbeschikking van start gegaan. Politieagenten, opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en BOA's hebben hiermee de bevoegdheid gekregen voor bepaalde delicten een strafbeschikking uit te vaardigen. Daarnaast bestaat er de bestuurlijke strafbeschikking die door bestuursorganen zoals gemeenten en waterschappen opgelegd kan worden. Deze modaliteiten vallen buiten de scope van het onderzoek.

De strafbeschikkingsbevoegdheid van het OM is gefaseerd, in eerste instantie voor een beperkt aantal feiten, ingevoerd. In 2008 is begonnen met het uitrollen van de

strafbeschikking voor rijden onder invloed (artikel 8 van de Wegenverkeerswet). Later zijn daar andere feiten aan toegevoegd. In 2010 en 2011 kon nog niet voor alle in aanmerking komende misdrijven of overtredingen een strafbeschikking worden uitgevaardigd. Ook konden nog niet alle sancties waarin de wet OM-afdoening voorziet worden opgelegd. Pas vanaf eind 2011 kunnen (voor volwassenen) taakstraffen middels een strafbeschikking worden opgelegd. Sinds 1 april 2015 kunnen ook schadevergoedingsmaatregelen en gedragsaanwijzingen opgelegd worden.
Om deze redenen zijn in de onderzochte periode door het OM ook nog behoorlijk veel transactievoorstellen gedaan. Ter illustratie: het aantal geldsomtransacties afkomstig van het OM dat tussen 2010 en 2013 bij het CJIB per jaar instroomde, is gedaald van bijna 70.000 naar ruim 14.000.[15] Het aantal OM-strafbeschikkingen (geldboete) is tegelijkertijd gestegen van ruim 10.000 in 2010 naar ruim 45.000 in 2013. De invoering van de OM-strafbeschikking heeft daarnaast invloed op het aantal door de rechter opgelegde boetes. De instroom van deze boetevonnissen bij het CJIB is tussen 2010 en 2013 afgenomen van ruim 143.00 naar ruim 66.000. Het is op dit moment nog onduidelijk in hoeverre de overgang van transacties en boetevonnissen naar strafbeschikkingen invloed heeft op de uitstroom van strafzaken binnen twee jaar. Dit zou in een vervolgmeting nader onderzocht kunnen worden.

6.4.3 Invoering nieuwe registratiesystemen

Gedurende en na afloop van de onderzochte periode zijn er bij een aantal ketenpartners nieuwe registratiesystemen ingevoerd. Dit kan gevolgen hebben voor het werkproces van de betreffende ketenpartner(s) en de aansluiting met andere bronnen.
Zo is de politie in 2010 gestart met de implementatie van BOSZ. Dit systeem beoogt de zaakstromen binnen de politie beter inzichtelijk te maken en te zorgen voor een betere aansluiting met het OM. Met BOSZ worden misdrijven van begin tot eind gemonitord, zowel binnen als tussen de politie-eenheden en de arrondissementsparketten. Het systeem krijgt de benodigde informatie van zowel de politie als het OM, waardoor er altijd een actueel en gemeenschappelijk overzicht is van de statussen van onderzoeken en de genomen beslissingen daarin. Doordat zowel politie als OM in dit systeem registreren, ontstaat er een sluitende registratie tussen de twee partners. In de onderzochte periode maakten alleen de korpsen Haaglanden en Amsterdam Amstelland gebruik van BOSZ. Inmiddels is BOSZ bij de politie en het OM landelijk uitgerold.

In de uitvoeringsfase zijn verschillende nieuwe systemen gerealiseerd in het kader van het programma USB. Dit programma streeft naar een betere uitvoering van sancties voor volwassenen. Uitgangspunt van dit programma is dat de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen snel en zeker moet verlopen en dat slachtoffers en andere betrokkenen goed moeten worden geïnformeerd.
Om dit te bereiken is onder andere gewerkt aan de invoering van het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) bij het CJIB. Het AICE is begin 2014 van start is gegaan en moet ervoor zorgen dat strafrechtelijke beslissingen sneller, beter en persoonsgerichter worden geëxecuteerd. Alle informatie rondom de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wordt voortaan gecentraliseerd bij één organisatie. Het AICE ontvangt alle uit te voeren strafrechtelijke beslissingen van het OM en zorgt ervoor dat de beslissingen terecht komen bij de instantie die de sanctie ten uitvoer moet leggen. De werkzaamheden die het AICE uitvoert, worden

[15] Bron: Statistisch Jaarboek 2013 CJIB

ondersteund door de Centrale Administratieve Voorziening (CAV). De realisatie van dit geautomatiseerde systeem verloopt gefaseerd. De eerste fase (CAV1) is in 2013 geïmplementeerd. Bij deze nieuwe werkwijze hoort tevens een nieuwe informatie-architectuur waarin de informatie-uitwisseling tussen OM en CJIB is geherstrutureerd en gemoderniseerd. Deze architectuur is in eerste aanleg gereed.
Daarnaast is er in het kader van het programma USB een portaal ontwikkeld waarmee gedurende de tenuitvoerlegging informatie over personen ontsloten kan worden. Dit Informatieportaal Justitiabelen (Injus) van de Justitiële Informatiedienst (JustID) bevat actuele informatie over de verblijfplaats, het vrijkomen en het verlof van gedetineerden, jeugdigen en tbs-gestelden. Dit portaal zorgt ervoor dat er één bron van (correcte) informatie is voor iedereen in de keten en draagt daarmee bij aan een integer en integraal persoonsbeeld. De basisvoorziening voor Injus is gereed en wordt op dit moment gefaseerd doorontwikkeld.

Bovengenoemde ontwikkelingen beogen allen de informatievoorziening binnen de strafrechtketen te verbeteren. De verwachting is dat dit een positief effect heeft op de aansluiting van de verschillende bronnen. In de toekomst wordt het daardoor wellicht mogelijk om retourstromen te kwantificeren. Door de invoering van BOSZ bij zowel politie als OM kan in een vervolgmeting (met instroom vanaf 2015) mogelijk ook de opsporingsfase in de ketenbrede analyse opgenomen worden.

6.5 Lopende initiatieven tot het verkorten van doorlooptijden

In het voorliggende onderzoek zijn geen doorlooptijden gemeten. Het meten van de aard en de omvang van uitstroom met de cohortmethode heeft echter wel overeenkomsten met het meten van doorlooptijden. Voor iedere zaak wordt immers de status na afloop van de observatieperiode van twee jaar bekeken. Strafzaken met een doorlooptijd (tussen instroom bij het OM en uitstroom uit de keten) korter dan twee jaar gelden als uitgestroomd, zaken met een langere doorlooptijd als (nog) niet uitgestroomd. Het verkorten van doorlooptijden heeft daarmee direct invloed op de gemeten uitstroom van strafzaken. Als zaken de verschillende fasen van de strafrechtketen snel(ler) doorlopen, dan zal een zaak ook eerder uitstromen. Het gemeten percentage (nog) niet uitgestroomde zaken na twee jaar zal daardoor lager zijn.
Merk op dat het verkorten van doorlooptijden primair een positieve invloed heeft op de *omvang* van de uitstroom. Dit leidt niet altijd tot een betere kwaliteit van de uitstroom. Het streven naar kortere doorlooptijden kan zelfs leiden tot perverse effecten doordat strafzaken bijvoorbeeld eerder geseponeerd worden dan dat ze voor de rechter worden gebracht, omdat dit veel sneller gaat. Ook het niet in hoger beroep of cassatie gaan, verkort de doorlooptijd van een strafzaak aanzienlijk. Om eventuele perverse prikkels te kunnen herkennen, dient daarom naast het percentage in totaal uitgestroomde strafzaken, ook steeds het percentage per uitstroomwijze gemonitord te worden.
Hieronder worden een aantal lopende initiatieven, vanuit het overkoepelende programma VPS, die de doorlooptijden van (standaard)zaken beogen te verkorten beschreven. De voltooiing hiervan zal invloed hebben op eventuele toekomstige metingen van de uitstroom uit de strafrechtketen.

6.5.1 Invoering ZSM-werkwijze

De ZSM-werkwijze (waarbij ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk), is gericht op het snel, selectief en zorgvuldig rou-

teren en afhandelen van strafzaken bij veelvoorkomende criminaliteit. Vanaf 2011 is ervaring opgedaan met deze werkwijze in vijf pilotregio's en bij het CVOM. In 2013 is de werkwijze landelijk uitgerold zowel voor meerderjarige als minderjarige verdachten. Op dit moment gaat het bij ZSM om veelvoorkomende criminaliteit: eenvoudige misdrijven zoals winkeldiefstal, vernieling of lichte mishandeling. In de toekomst worden mogelijk ook complexere zaken via ZSM afgehandeld.
In de ZSM-werkwijze beslissen politie en OM na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk over het afdoeningstraject. Politie en OM stemmen daarbij meteen af met medewerkers van de Reclassering, Slachtofferhulp en de Raad voor de Kinderbescherming (in het geval van een minderjarige verdachte). Alle relevante informatie die nodig is wordt zo spoedig mogelijk door de betrokken ketenpartners beschikbaar gesteld. Waar mogelijk wordt direct een afdoeningsbeslissing genomen. Zo krijgen de verdachten zo veel mogelijk lik-op-stuk. Het gaat hierbij om betekenisvolle en zichtbare interventies, waarbij verdachten een passende reactie krijgen en recht wordt gedaan aan de positie van eventuele slachtoffers. Tevens kennen zaken door deze werkwijze een kortere doorlooptijd.

Uit recente metingen over de eerste vier maanden van 2014, blijkt dat ongeveer 45% van de ZSM-zaken binnen een dag een eerste beoordeling krijgt; na een maand is 82% van de zaken beoordeeld (TK 2013/14, 29 279, nr. 204 – Bijlage bij kamerbrief, 2014. *Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafrechtketen juni 2014*). Uit een nulmeting van doorlooptijden van standaardzaken door het WODC (Leertouwer, 2014) blijkt dat 40% van de standaardzaken een eerste inhoudelijke beslissing krijgt binnen 30 dagen gerekend vanaf het eerste verhoor, of indien dit niet beschikbaar is, de pleegdatum. Deze inhoudelijke beslissing kan een afdoening door de politie of het OM zijn, of een vonnis van de rechter. In deze meting is een standaardzaak gedefinieerd als een strafzaak waarin geen voorlopige hechtenis heeft plaatsgevonden, of ten hoogste inverzekeringstelling (dus geen inbewaringstelling en gevangenhouding). Deze resultaten laten zien dat de ZSM-werkwijze leidt tot een korte doorlooptijd tot de eerste beoordeling en mogelijk ook tot een snelle inhoudelijke beslissing. Deze versnelling aan de voorkant van de strafrechtketen voor een deel van de zaken zou een positief effect kunnen hebben op het aantal strafzaken dat binnen twee jaar uitstroomt. Dit kan op zijn vroegst in 2016 gemeten worden voor de zaken die in 2013 zijn ingestroomd.

6.5.2 Het programma Strafrechtketen Versterkt en Versnelt

Eind 2010 is het programma Herontwerp Keten Strafrechtelijke Handhaving (HSKH) van start gegaan. Sinds 2012 valt dit programma onder het overkoepelende programma VPS en heet het Strafrechtketen Versterkt en Versnelt (SV&V). Een van de doelen van dit programma is het terugbrengen van doorlooptijden van strafzaken door de afdoening van strafzaken structureel te verbeteren en versnellen. Om dit te bewerkstelligen streeft het programma ernaar de werkprocessen in de strafrechtketen te optimaliseren door ze sneller, beter en doelmatiger te maken. De ketenpartners, van politie tot en met tenuitvoerlegging, gaan hiertoe zelf aan de slag met de Lean Six Sigma methode. Deze methodiek richt zich op het elimineren van verspillingen (de werkprocessen worden in één keer goed uitgevoerd) en het voorkomen van fouten. Het (keten)werkproces wordt daarbij van begin tot eind doorgelicht en zodanig vormgegeven dat het niet meer tijd in beslag neemt dan nodig, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.
In 2011 zijn de eerste regionale trajecten gestart bij de ketenpartners OM, ZM en Reclassering Nederland. Sindsdien zijn er 550 projectleiders en projectondersteuners opgeleid en zijn er ongeveer 150 regionale Lean Six Sigma projecten gestart.

De projecten richten zich op alle fasen van de strafrechtketen (van opsporing tot tenuitvoerlegging). Het gaat om zowel standaardzaken als complexe zaken van jeugdige en volwassen verdachten, in eerste en tweede aanleg. In eerste instantie richtten de projecten zich op de individuele schakels in de strafrechtketen. Inmiddels zijn ook werkprocessen tussen de schakels aangepakt. De verwachting is dat de genoemde projecten een positief effect hebben op de gemeten resultaten; dit kan echter op basis van de huidige dataset niet vastgesteld worden en zal uit een vervolgmeting met recentere zaken moeten blijken.

6.5.3 De Taskforce OM-ZM

In reactie op signalen dat de samenwerking tussen het OM en de rechtspraak stroef verloopt, is door beide organisaties een gezamenlijke landelijke taskforce in het leven geroepen: de Taskforce OM-ZM. Deze is samengesteld uit vertegenwoordigers van beide organisaties en inventariseert op welke gebieden er knelpunten zijn en hoe deze kunnen worden opgelost. In februari 2014 publiceerde de taskforce een rapport waarin een aantal voorstellen worden gedaan om de samenwerking tussen OM en ZM op korte termijn, maar ook structureel, te verbeteren.
Een van de voorstellen van de taskforce is het instellen van zogenoemde Verkeerstorens++ ('Verkeerstorens dubbelplus'). Dit zijn logistieke centra die worden ingericht per parket en gerecht van OM en ZM. Hierin is er sprake van een gemeenschappelijke administratieve werkeenheid waarin onder meer wordt zorggedragen voor het plannen en roosteren van zittingen. Ook vindt hier de afstemming met procespartijen plaats en worden de zaaksdossiers op volledigheid en kwaliteit getoetst. Dergelijke gezamenlijke logistieke centra moeten ervoor zorgen dat zaken niet onnodig worden aangehouden en voorkomen dat OM en ZM dubbele voorbereidingen treffen. Er is begonnen met het implementeren van de verkeerstorens voor de werkstroom met betrekking tot zaken van de Meervoudige Kamer en dan in eerste instantie alleen voor gedetineerden. Op termijn worden hier ook de niet gedetineerden en andere werkstromen (waaronder jeugdzaken, megazaken en zaken van de CVOM) aan toegevoegd. Het effect van deze verkeerstorens kan daarom pas op de langere termijn inzichtelijk gemaakt worden.

6.5.4 Het programma Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen

Zoals eerder al aangegeven wordt er binnen het programma USB onder andere gewerkt aan het sneller en beter uitvoeren van sancties. Het duurt nu soms nog te lang voordat sancties ten uitvoer worden gelegd (de doorlooptijden in de keten zijn soms lang). Sommige sancties worden zelfs helemaal niet uitgevoerd omdat veroordeelden onvindbaar zijn. Een van de doelstellingen van het programma USB is daarom het sneller starten van de uitvoering van een straf. Concreet betekent dit dat de doorlooptijd tussen het nemen van de strafrechtelijke beslissing (door OM of ZM) en de daadwerkelijke start van de tenuitvoerlegging zo kort mogelijk is. Om dit te kunnen bewerkstellingen, zijn binnen het programma verschillende initiatieven opgezet om enerzijds de ketenwerkprocessen (hoe werken de verschillende partners zelf en met elkaar?) en anderzijds de regie op de keten als geheel (meer inzicht en sturing op de keten) te verbeteren. Het WODC verzorgt sinds 2012 in het kader van de KPI-monitor (zie paragraaf 2.1.3) periodiek metingen van de startsnelheid van de tenuitvoerlegging van de verschillende sanctiestromen. Het verkorten van doorlooptijden in de uitvoeringsfase heeft een positief effect op de uitstroom van strafzaken uit de strafrechtketen. Omdat dit de laatste fase van de strafrechtketen betreft, zullen de resultaten van deze inspanningen pas over enkele jaren in de metingen terug te zien zijn.

6.6 Vervolgonderzoek

In paragraaf 6.1.2 zijn een aantal beperkingen van het gepresenteerde onderzoek en de gehanteerde meetmethode beschreven. Sinds de onderzochte periode zijn er echter een aantal nieuwe registratiesystemen in de strafrechtketen ingevoerd (zie paragraaf 6.4.3) waarmee de kwantitatieve metingen in de toekomst op een aantal punten gecompleteerd en verbeterd zouden kunnen worden. Een vervolgonderzoek zou zich daarom kunnen toespitsen op twee onderzoeksvragen. Enerzijds kan geprobeerd worden het koppelvlak politie-OM beter in kaart te brengen. Als dit leidt tot een betrouwbare (een-op-een) koppeling, dan kan de opsporingsfase aan de ketenbrede analyse toegevoegd worden, zodat er een totaalbeeld van de uitstroom uit de gehele strafrechtketen ontstaat. Anderzijds kan onderzocht worden of met deze nieuwe informatie-architectuur retourstromen beter gekwantificeerd kunnen worden.

Sinds de onderzochte periode heeft de strafrechtketen, naast de wijzigingen in de informatiehuishouding, de nodige veranderingen ondergaan: de werkprocessen in de keten zijn grondig aangepakt. Door het gebruik van de cohortmethode en de observatieperiode van twee jaar, zijn deze verandering nog niet terug te zien in de resultaten. Het strekt daarom tot de aanbeveling om de meting van de uitstroom te herhalen voor strafzaken die in 2016 zijn ingestroomd (in dat jaar zijn naar verwachting veel van de genoemde verbetermaatregelen volledig geïmplementeerd). De resultaten hiervan zijn dan na ruim twee jaar, in 2019, beschikbaar. De in dit rapport gepresenteerde resultaten kunnen daarbij als nulmeting dienen. Hiermee kan beoordeeld worden of bovengenoemde verbeterinitiatieven inderdaad leiden tot een hoger percentage uitgestroomde zaken.
Als aanvulling hierop kunnen de strafzaken die in dit onderzoek bekeken zijn (die zijn ingestroomd in 2010 en 2011) in een vervolgmeting over een langere observatieperiode (bijvoorbeeld voor vier of vijf jaar) gevolgd worden. Zo kan bekeken worden of de zaken die volgens de huidige meting twee jaar na instroom nog in de vervolgings- of berechtingsfase zitten, deze fasen uiteindelijk wel hebben verlaten. Er kan vervolgens een nadere (dossier)analyse gedaan worden op de nog overgebleven zaken die na een langere periode nog steeds niet zijn uit- of doorgestroomd. Daarbij moet de vraag gesteld worden of de behandeling van deze zaken echt zo lang duurt of dat er mogelijk problemen zijn met de registratie en de zaken in de praktijk wel zijn uit- of doorgestroomd maar dit niet (goed) is geregistreerd. Zo ontstaat er meer zicht op de invloed van registratiefouten op de resultaten en de omvang van dit probleem.
In een vervolgmeting kan daarnaast de aanbeveling van Significant opgevolgd worden door de doorlooptijden per stap in het proces inzichtelijk te maken. Zodoende kan scherper in kaart gebracht worden in welke fase van het proces vertraging ontstaat en welke zaken ongebruikelijk lange doorlooptijden kennen.

Deze uitbreidingen op de in dit rapport gepresenteerde aanpak kunnen, afhankelijk van hun uitkomsten, weer aanknopingspunten bieden voor aanvullend kwalitatief (dossier)onderzoek. Het gaat dan voornamelijk om die strafzaken waarvan de reden voor het nog niet uitstromen ook in de uitgebreidere kwantitatieve analyses niet gevonden kan worden.

Summary

Output of criminal cases

This report describes the results of the quantitative research by WODC (the Dutch abbreviation for Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, in English: Research and Documentation Centre) on the nature and scale of the output of criminal cases from the criminal justice system. This research was carried out at the request of the VPS programme (Versterking Prestaties Strafrechtketen), a programme intended to raise the output of the criminal justice system commissioned by the Ministry of Security and Justice in response to the report from the Dutch Audit Court entitled Prestaties in de strafrechtketen (Performance of the criminal justice system). The research comprises two sections: an analysis of the nature and scale of the output from the detection phase and a system-wide analysis of the output from the criminal justice system from the time of the input into the Public Prosecution Service. This system-wide analysis comprises the following phases: prosecution, judgment and enforcement.

The research used an innovative and tested method for following criminal cases through the criminal justice system between several system partners. The results achieved using this method show how many criminal cases entering the system in 2010 and 2011 were processed within two years and left the system, and how many cases were still in the criminal justice system after two years. The research also provided an insight into the nature of the output (the way in which the case left the system). For cases that had still not left the system after two years, it was mapped out in which phase of the criminal justice system they remained.
The research did not make use of aggregated data, as in the research done by the Audit Court, but instead used so-called 'micro-data'. This is data at the level of individual criminal cases. As a result, and contrary to what the Audit Court determined, it is entirely possible to record and quantify the input, output and throughput of criminal cases in detail (at case level) for a large part of the system (from the prosecution phase). Following up on the Audit Court research, which determined that, as regards its scale, an unknown part of the output from the criminal justice system is 'unwanted', the WODC (Research and Documentation Centre of the Department of Justice) also attempted to quantify the unwanted output. This turned out to not be possible, because the unwanted output can only be defined qualitatively. It is not possible to formulate any objective and practically applicable rules with which to quantify the desirability or undesirability of the output. The mere fact that a case has left the system in a certain manner does not allow us to draw the conclusion that the way it left was unwanted. This requires a substantive consideration and assessment of the case, which only system professionals can do. Therefore, the output has only been classified according to its nature, without qualifying the output as wanted or unwanted.

Definitions

This research uses the term output to describe criminal cases leaving the criminal justice system. Output of criminal cases can happen at various moments in the

system. Therefore the nature of the output can vary. For cases that have left the system, the phase and the manner in which the case left the system are specified. When analysing the detection phase, output applies as soon as the police have processed a case and it has left the detection phase (for example by dismissing the case or a reprimand, or if the case has been passed on to the Public Prosecution Service). There is output in the system-wide analysis if a case that entered via the Public Prosecution Service has left the system (this may occur in the prosecution, judgment or enforcement phases) and therefore no longer passes through to another system phase or system partner.
A criminal case is equivalent to a Public Prosecution Service registration number in the system-wide analysis. This number is assigned by the Public Prosecution Service and is also used by the partners in the judgment and enforcement phases. Every Public Prosecution Service registration number relates to a single suspect, but may encompass multiple criminal offences. A criminal case in the system-wide analysis is therefore equivalent to one person who is suspected of one or more criminal offences. In the detection phase a different definition of a criminal case is used, because the Public Prosecution Service registration number is not yet known at this stage. In this research, a criminal case in the detection phase is equivalent to a single suspect within a police report (a police report-suspect combination). Just as in the case of the Public Prosecution Service registration number, this combination always only comprises one suspect, but in some cases may include several criminal offences.

Method

The following organisations provided data at case level for the purposes of the research: the police, the Public Prosecution Service (OM), the prosecuting magistrates (ZM - comprising: the District Courts, Courts of Appeal and the Supreme Court of the Netherlands), the Central Fine Collection Agency (CJIB), the three probation organisations (3RO) and the Child Care and Protection Board (RvdK). Partners who play a supporting or advisory role in the criminal law process (e.g. the Legal Aid Board (RvR), the Netherlands Forensic Institute (NFI) and the Netherlands Institute for Forensic Psychiatry and Psychology (NIFP)) were not researched. The advisory tasks of the 3RO and the RvdK were also not included in the research.
In order to give the fullest and most reliable picture of the output, this research considered criminal cases that entered the criminal justice system via the police and the Public Prosecution Service between 1 January 2010 and 31 December 2011. These cases were followed through the system during an observation period of two years. The analysis of the detection phase only concerns crimes. The system-wide analysis concerns both crimes and violations (excluding traffic violations under the Mulder Act (Traffic Regulations (Administrative Enforcement) Act - Wahv)). No categories of offences were excluded in advance and we looked at both adult and juvenile suspects.

The so-called cohort method was used to determine whether there was an output. This cohort method follows a specific population (a cohort) of cases with an equivalent input moment for the duration of a specific observation period. Thus, a cohort consists of a set of criminal cases that entered the system during the same period. This research used an observation period of two years. Each criminal case was followed up to the output moment or until precisely two years had passed since the input.

Analysis of the detection phase
The analysis of the detection phase comprises two sections: 1) a measurement of the output from this phase and 2) an analysis of the interface between the police and the Public Prosecution Service.
In the first part the research looked at criminal cases where the police questioned one or more suspected offenders during 2010 and 2011. The date of the first questioning was used as the input date in this regard. For each case the cohort method determined whether the case was processed by the police within two years and, if so, how (e.g. by sending the police report to the Public Prosecution Service, dismissing the case or a reprimand).
The second part recorded the administrative interface between the police and the Public Prosecution Service by means of a twofold analysis: from the police to the Public Prosecution Service and vice versa. It was also examined whether the cases that the police sent to the Public Prosecution Service can indeed be found at the Public Prosecution Service. The research also looked at whether the cases registered by the Public Prosecution Service which emanated from the police can be traced back to the police.

System-wide analysis
The system-wide analysis looked at cases that entered via the Public Prosecution Service during 2010 and 2011. The date of registration at the Public Prosecution Service was used as the input date.
To be able to follow cases through the criminal justice system (between the various phases), micro-data were collected from the various system partners and integrated into an analytical database, on the basis of the Public Prosecution Service registration number. It was assumed here that data with the same Public Prosecution Service registration number are part of the same criminal case.
The relevant events that took place per case were sorted chronologically in the analytical database. This yields a detailed picture of the development of each case so that it is possible to determine which decision was taken on which date and by which system partner. It is possible to determine for each case with the use of this database whether the case has left the system and, if so, how. There is output when a criminal case leaves the criminal justice system. If a case has not yet left the system, then it is possible to determine in which phase the case remains.

The above-mentioned cohort method was used in combination with a reverse method to determine whether there was a question of output. This method looks at each case backwards through the system, starting with the enforcement phase. The relevant events during the various phases of the criminal justice system are checked, ending with the input time. Each case is then classified on the basis of the last known status under one of the following three main categories:
1 criminal cases that have left the system;
2 criminal cases that have not left the system; and
3 criminal cases where the output was not measured or cannot be measured.

Results

Detection phase
- Out of the 533,808 criminal cases where the police questioned a single suspect during 2010 and 2011, the police processed 99.5% of the cases within two years.
- Out of the suspects who were questioned, 79% were sent to the Public Prosecution Service for prosecution, and 11% of cases were dismissed. In the other

cases, the suspect was given a HALT settlement (out-of-court settlement offered to juvenile offenders involving community service or educational tasks) (2%) or a reprimand (0.5%), or there was some other settlement (7%).

Connection between police and the Public Prosecution Service
- Out of the criminal cases – according to the police – passed on to the Public Prosecution Service (police report-suspect combinations) regarding criminal offences, 76% can be found in the records of the Public Prosecution Service.
- Out of the criminal cases registered with the Public Prosecution Service (Public Prosecution Service registration numbers) regarding criminal offences, originating from one of the police forces and with a first interrogation in 2010 or 2011, 77% can be found in the police's data set.

With the method and the available data used in this research, the WODC cannot determine why certain cases cannot be found. Improved coordination between the police and the Public Prosecution Service is foreseen for the future with the national implementation of BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken – Better Detection by Coordination of Cases).

System-wide analysis
- Out of the 658,457 criminal cases that entered the Public Prosecution Service during 2010 and 2011, 71% were processed within two years and left the system. Out of the cases that entered the system, 26% had not left the system within two years. In 3% of cases it was not possible to measure the output due to lack of detailed data. In all these cases a first substantive decision was taken by the Public Prosecution Service or the court.
- A case leaves the system if the sanctions imposed have all been positively settled (45%), or if the Public Prosecution Service (15%) or the court (11%) has passed a criminal justice decision without imposing any sanction, for example dismissing the case or a not-guilty verdict.
- After two years, 19% of the total input into the Public Prosecution Service is still in the enforcement phase. These are, for example, cases where a fine was imposed that has not yet been paid in full or a prison sentence that has not yet been fully served.
- After two years, 6% of the cases that have entered the system are still in the enforcement phase (19,028 cases) or the judgment phase (22,656 cases). These are criminal cases where the Public Prosecution Service has not yet taken any final decision or where the court case is still pending in the first instance, on appeal or in cassation.

Conclusion and discussion

The nature and scale of the output has been measured in this research on the basis of the data at case level provided by the system partners concerned. This means that the reported results depend strongly on the quality of this data: errors or omissions in the data directly affect the accuracy of the results. It is therefore necessary to bear in mind when interpreting the results that such errors can occur and that registration systems do not always reflect the reality.
Also, the reported results offer only a limited view of the underlying reasons why certain cases do not go through or leave the system, because of the applied quantitative approach. On the basis of the available data, it is not possible to determine what has already been done in a case and what the possibilities are to expedite the

case. This was investigated in separate qualitative research by research agency Significant for the 6% of cases that are still in the prosecution or judgment phase after two years. It appears that there are various reasons why cases do not leave these phases within two years. It can be because of the nature of the case itself, procedural, technical or organisational reasons, or a combination of these. The main substantive reasons are: there is a connection to another case (for example there are several suspects) or the case has been adjourned for further investigation.

The present research shows that the input and output of criminal cases can be made transparent in detail, and hence can be accounted for, from the prosecution phase on. As this is a first quantification and a reference framework is lacking (there are no comparable measurements available), the results are difficult to interpret. Therefore no statements are made here about the value (in terms of 'good' or 'bad') of the results that have been achieved. It is advised to repeat the measurement at some point, making it possible to place the current performance in perspective.

Future

The research presented here offers a number of reference points for follow-up research. After all, there have been many changes to the criminal justice system since 2010. On the one hand, there have been changes resulting from legislation (the reorganisation of public prosecution services, district courts and courts of appeal, formation of the National Police force and the introduction of Public Prosecution Service penalty orders - strafbeschikkingen). On the other hand, this concerns changes in working processes in order to reduce throughput times in the system (from the ZSM, Strafrechtketen Versterkt en Versnelt and Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen programmes). Most of these changes dating from after 2011 are not reflected in the results involving cases that entered the system in 2010 and 2011 but will probably have an effect in the future. The method developed here makes it possible to measure the effect of these measures (on the nature and scale of the output). It is therefore recommended to repeat the measurement of the output in 2019 for criminal cases that entered the system in 2016, because most of the improvement measures are expected to be have taken effect in that year. The results presented here can then serve as a zero measurement. The methodology and analysis database developed in this research offer the possibility of carrying out such follow-up measurements relatively easily and potentially to proceed to a structural monitoring of the output.

Information management in the criminal justice system has also changed since 2011, in addition to the above-mentioned process changes. Various new registration systems have been introduced or are being developed (BOSZ, CAV, INJUS). We can expect these eventually to improve quantitative measurements. The full roll-out of BOSZ, to be completed for both the police and the Public Prosecution Service in 2015, can be expected to map out the interface between the police and the Public Prosecution Service more accurately. Eventually it may be possible to include the detection phase in the system-wide analysis. In addition, the general improvement of information management in the system offers reference points to quantify return flows better. This will make it possible to measure the nature and scale of the output from the criminal case system better and more reliably.

Literatuur

Algemene Rekenkamer. (2012). *Prestaties in de strafrechtketen.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Andersson Elffers Felix. (2013). *Ongewenste uitstroom in de strafrechtketen: Oorzaken en oplossingen.* Utrecht: AEF.

Braak, S.W. van den , Netten, C.P.M., & Witzenburg, R. van (2013). *Inzicht in het presteren van de executieketen: Ontwikkeling van een monitor voor het meten van Kritieke Prestatie Indicatoren in de Executieketen.* Den Haag: WODC. Memorandum 2013-2.

Leertouwer, E.C. (2014). *Nulmeting doorlooptijd van standaardzaken.* Den Haag: WODC. Factsheet 2014-4.

Reitsma, J., & Heijmen, T. (2015). *Nog niet uitgestroomde strafzaken: Een kwalitatief onderzoek.* Barneveld: Significant.

Rovers, B., Mesu, S., Van Nobelen, D., & Bruinsma, M. (2013). *Overvalverdachten in de strafrechtketen: Analyse van uitstroom en mogelijkheden om ongewenste vormen terug te dringen.* 's-Hertogenbosch: Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek.

Staatscourant. (2013). *Aanwijzing voor de opsporing.* Nr. 35757.

Zuiderwijk, A.G.M., Cramer, B., Leertouwer, E.C., Temürhan, M., & Busker, A.L.J. (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtsketen: ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken.* Den Haag: WODC. Cahier 2012-1.

Bijlage 1 Overzicht gemeten sancties uitvoeringsfase

Voor de uitvoeringsfase geldt dat van de meeste betrokken organisaties gegevens op zaaksniveau beschikbaar zijn. Het gaat hier om: CJIB, 3RO en RvdK. Voor DJI zijn geen gegevens opgevraagd, maar de tenuitvoerlegging van principale vrijheidsstraffen kan gevolgd worden op basis van data van het OM (voorlopig gehechten) en CJIB (zelfmelders en arrestanten). Dit betekent dat in dit onderzoek de tenuitvoerlegging van de volgende sancties van begin tot eind gevolgd kan worden:

- Opgelegd of aangeboden door het OM:
  - geldsom via strafbeschikking;
  - geldsom via transactie;
  - taakstraf via strafbeschikking;
  - taakstraf via transactie; en
  - reclasseringstoezicht (door 3RO) op bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijk sepot.
- Opgelegd door de rechter:
  - geldboete;
  - schadevergoedingsmaatregel;
  - ontnemingsmaatregel;
  - taakstraf;
  - principale vrijheidsstraf (gevangenisstraf of hechtenis); en
  - reclasseringstoezicht (door 3RO) op bijzondere voorwaarden.

Voor de overige sancties zijn geen gegevens op zaaksniveau opgevraagd of beschikbaar. Deze sancties vallen als gevolg hiervan in de uitstroomcategorie 'uitstroom niet gemeten'. Het gaat hier om:

- jeugdreclasseringsmaatregel;
- PIJ-maatregel;
- tbs-maatregel;
- ISD-maatregel; en
- overige sancties (waaronder OBM).